ASIANTUNTIJALAUSUNTO **5.11.2024**

1. Lausuntopyyntö

If Vahinkovakuutus Oyj on pyytänyt allekirjoittaneelta valtiontukioikeudellista asiantuntijalausuntoa koskien OP-bonusten verokohtelua. Lausunnon laatimista varten olen saanut seuraavan materiaalin:

1. Bonusten verokohtelua koskevat relevantit Verohallinnon ohjeet (2012, 2013 ja 2019; joista viimeisin on tällä hetkellä voimassa oleva versio)
2. Seuraavat vero-oikeudelliset asiantuntija-arviot: professori Jaakko Ossan 23.11.2018 päivätty asiantuntijalausunto, professori Raimo Immosen ja professori Jaakko Ossan 24.1.2020 päivätty asiantuntujalausunto; professori Raimo Immosen ja professori Jaakko Ossan 14.4.2020 päivätty selvitys Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

2. Yhteenveto

Verohallinnon ohjeen mukaisessa finanssialan bonusten verokohtelussa kyse on valikoivasta verotuesta, josta kertyy merkittävää taloudellista hyötyä OP Ryhmälle. Valikoiva verotuki on jo vuosien ajan johtanut ensinnäkin siihen, että huomattavan suuret bonukset ovat jääneet tuloverolain 29 §:n veronalaisuuden lähtökohdasta poiketen pääomaverotuksen ulkopuolelle.

Nyt käsillä olevassa tapauksessa kyse on luonnollisten henkilöiden tuloverotukseen liittyvästä verovapaudesta. Kun etu kohdistetaan kuluttaja-asiakkaille, tällä veroedulla ei suoraan tueta tiettyä yritystä tai elinkeinonalaa. Tällä ei ole kuitenkaan ratkaisevaa merkitystä, sillä valtiontuki voi olla paitsi suoraa, myös välillistä. Välillisellä tuella tarkoitetaan tilanteita, joissa tuki annetaan toiselle taholle, esimerkiksi kuluttajille tai toisille yrityksille, mutta taloudellinen etu kanavoituu valtiontukea saavalle toiselle yritykselle tai yrityksille.

Selektiivistä tukea on ohjautunut merkittävästi vakuutustuotteisiin, mikä on vääristänyt kilpailua vakuutusmarkkinoilla. Valikoiva verotoimenpide on asettanut vakuutusmarkkinoiden toimijat keskenään epätasapuoliseen kilpailuasetelmaan ja on pitkäaikaisesti vääristänyt kilpailua. Suomen valtion toimenpitein aikaan saatu kilpailua vääristävä verotuskäytäntö vaikuttaa myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT 107 artiklassa kielletään valtion varoista muodossa tai toisessa yrityksille suoraan tai epäsuoraan myönnettävä tuki, jonka seurauksena kilpailu vääristyy ja jolla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 107 artikla soveltuu tunnusmerkistön täyttyessä valtion mihin tahansa kilpailua vääristäviin tukitoimenpiteisiin. Ratkaisevia ovat tukitoimenpiteen kilpailua vääristävät vaikutukset. SEUT 107 artikla voi siis koskea periaatteessa mitä tahansa valtion tukitoimenpidettä. Myös kansallinen verotus kuuluu valtiontukisääntelyn piiriin siltä osin kuin kyse on valtiontuen kriteerit täyttävästä valikoivasta tuesta.

Tämän asiantuntijalausunnon tarkoituksena on perustella yksityiskohtaisesti, miksi hallituksen esitys on tarpeellinen ja miksi muutosten tekemistä ei valtiontukioikeudellisesti voi tai kannata lykätä.

3. Finanssialan bonukset ja verolainsäädäntö

Kaikki tulot ja rahanarvoiset etuudet ovat lähtökohtaisesti veronalaista tuloa, ellei laissa nimenomaan toisin säädetä, tai ellei kysymyksessä ole sen tyyppinen etuus, joka jää vakiintuneen oikeus- ja verotuskäytännön perusteella tulokäsitteen ulkopuolelle.

Tuloverolaissa (TVL) ei ole nimenomaisia säännöksiä bonusten verokohtelusta. TVL 29 §:n 1 momentin mukaan veronalaisia tuloja ovat laissa säädetyin rajoituksin verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot. Veropohja on siten säädännäisesti laaja. Tuloverojärjestelmän peruslinjauksen mukaan luonnollisen henkilön yksityistaloudessaan rahana tai rahanarvoisena etuutena saama etu on veronalaista tuloa, ellei laissa ole säädetty tällaisen tulon verottomuudesta.

Tuloverolain (1535/1992) lähtökohtana on laaja tulokäsite[1]. Näin ollen rahana tai rahasuoritukseen rinnastuvalla tavalla saadun etuuden käsitteleminen verovapaana tulona vaatii joko nimenomaisen lain säännöksen verovapaudesta tai sen, että kyseisen tyyppinen etuus jää vakiintuneen oikeus- tai

[1] Ks. HE 200/1992 vp, s. 32.

verotuskäytännön perusteella kokonaan tulokäsiteen ulkopuolelle.[2] Jotta taloudellisessa mielessä selvästi tulona pidettävä erä voidaan katsoa verovapaaksi, täytyy siis löytyä jokin erityinen peruste, sillä muutoin sitä on pidettävä TVL 29 §:n yleismääritelmän perusteella veronalaisena. Kun lähtökohtaisesti taloudellisen tulokäsitteen täyttävä erä on veronalaista tuloa, verovapaan tulon laajuutta tulkitaan poikkeussääntelynä suppeasti.[3]

Verotuksella on keskeinen merkitys paitsi verotuksen oikeudenmukaisuuden, myös kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Kukin verovelvollinen on velvollinen maksamaan veroa vain omista tuloistaan. Myös vähennykset saadaan tehdä verotuksessa, eräitä perhekohtaisia vähennyksiä lukuun ottamatta, vain verovelvollisen itse maksamista menoista. Tarkasti ja oikein kohdentuva verotus ylläpitää tervettä ja toimivaa markkinakilpailua, jossa hinnat määräytyvät kunkin hyödykkeen kysynnän ja tarjonnan perusteella markkinakilpailussa ja kuluttajat tekevät valintansa hyödykkeiden hinta-laatusuhteen perusteella.

Lähtökohtana myös pankki-, sijoitus- ja vakuutustuotteiden perusteella kertyville bonuksille on se, että ne ovat veronalaista pääomatuloa. Tyypillisesti asiakasbonus käytetään saman palveluntuottajan palvelumaksun maksamiseen.
Näistä periaatteesta poiketaan kuitenkin OP-bonusten osalta varsin merkittävällä tavalla.

3.1 OP-bonusten verovapauden syntytausta ja nykyisen ohjeistuksen sisältö

Bonusten nykyinen verotuskäytäntö perustuu tällä hetkellä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön sekä keskusverolautakunnan antamiin ennakkoratkaisuihin sekä Verohallinnon antamaan ohjeistukseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 2002:10 mukaan asiakkaan pankki-, sijoitus- tai vakuutuspalveluiden perusteella saamat hyvitykset ovat veronalaista pääomatuloa, mikäli ne maksetaan rahana tai siihen rinnastuvana etuna. Myös jos verovelvollisella on mahdollisuus valita rahasuorituksen, siihen rinnastuvan edun tai palvelumaksujen alennuksen välillä, etu on veronalaista.[4] Verohallinnon ohjeessa on katsottu, että luottoihin, säästöihin, sijoituksiin, vakuutuksiin ja muihin vastaaviin eriin liittyvät hyvitykset voivat olla tietyissä tilanteissa *verovapaita asiakasalennuksia*. Tältä osin linjaus on viimeksi tehty Keskusverolautakunnan (KVL)

[2] Ks. HE 200/1992 vp, s. 32.
[3] Ks. esim. KHO 2011:102 ja 2012:45)
[4] Ks. KVL 23/2011 ja KVL 47/2011.

ratkaisussa 47/2011, jonka johtopäätöksiin myös Verohallinnon ohje rakentuu.

Mainitussa ennakkoratkaisussa KVL 47/2011 otettiin kantaa siihen, syntyikö pankin bonusasiakkaalle veronalaista tuloa siitä, että hän sai valita, mihin palkkioihin ja maksuihin hän käytti ansaitsemansa bonuksen. *Ennakkoratkaisun 47/2011 mukaan asiakkaan valintavalta johtaa kertyneiden bonusten verottamiseen pääomatulona. Mikäli pankki valitsee käyttökohteet, bonukset ovat verovapaata alennusta.* Toiseksi mainitussa ennakkoratkaisussa katsottiin, että verotuksessa *merkitystä ei ollut sillä, että esimerkiksi pankkiasioinnista kertyneitä bonuksia voi käyttää yhtiöryhmän tarjoamien muiden palveluiden maksamiseen*. Keskusverolautakunta katsoi, että tälläkään ei ollut kyseisessä ratkaisussa merkitystä. Nämä periaatteet on sittemmin ”kodifioitu” verohallinnon voimassa olevaan ohjeeseen VH/1792/00.01.00/2019.

Verohallinnon mainitun ohjeen kohdan 6.3 mukaan asiakkaan pankki-, sijoitus- tai vakuutuspalvelujen perusteella saamat hyvitykset ovat veronalaista pääomatuloa, kun ne maksetaan rahana tai siihen rinnastuvana etuna. Jos hyvityksen saava henkilö on työsuhteessa johonkin edun antavaan konserniin kuuluvaan yhtiöön, kyse on hänen saamastaan veronalaisesta ansiotulosta. Myös jos verovelvollisella on mahdollisuus valita rahasuorituksen, siihen rinnastuvan edun tai palvelumaksujen alennuksen välillä, etu on veronalaista. *Jos verovelvollinen voi valita käytetäänkö bonuspisteitä hänen omien palvelumaksujensa vai jonkun samaan perhekokonaisuuteen kuuluvan henkilön palvelumaksujen kattamiseen, verovelvolliselle muodostuu tämän valintamahdollisuuden vuoksi veronalainen etu. Ohjeen kohdan 6.4 mukaan luottojen, säästöjen, sijoitusten, vakuutusten ja muiden vastaavien erien perusteella annetut hyvitykset eli bonukset eivät kuitenkaan ole veronalaista tuloa seuraavissa kolmessa tilanteessa*:

1) *tavanomainen ja kohtuullinen hyvitys menee automaattisesti saman yhtiön tai samaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvan yhtiön palvelumaksun kattamiseen ilman mahdollisuutta rahana maksamiseen, ja maksu jää lopullisesti edun antaneen yhtiön maksettavaksi*,
2) *asiakas saa alennusta (esimerkiksi bonuspisteiden muodossa) palvelumaksun suorittamisesta samaan taloudelliseen ryhmään kuuluvassa yhtiössä, ja alennus jää alennuksen antavan yhtiön maksettavaksi kokonaisuudessaan (keskittämisetu), tai*
3) *kyseessä on edellä käsiteltyjen kohtien 1 ja 2 yhdistelmä*.

Palvelumaksulla tarkoitetaan ohjeessa palvelusta veloitettua hintaa, esimerkiksi sijoitusrahastoon tehdystä sijoituksesta perittyä merkintä- tai hoitopalkkiota, mutta ei itse sijoitusta. Ohjeen mukaan *palvelumaksuihin voidaan rinnastaa vakuutusmaksut ja muut palkkiot. Tämä rinnastus*

palvelumaksuun on kuitenkin jäljempänä kuvatusti ongelmallinen, sillä vakuutusmaksussa on tosiasiallisesti kyse selkeästi erillisen tuotteen, eli vakuutuksen, hinnasta.

3.2 Verohallinnon ohjeistuksen puutteet ja kilpailun vääristyminen

Tässä tapauksessa valtiontukioikeudellinen ongelma syntyy ensinnäkin siitä, että *ohje sallii eri hyödykemarkkinoilla tarjottavien palveluiden sitomisen yhteen siten, että alennus voidaan myöntää konsernin sisällä siten, että pankkipalveluista kertynyt bonus voidaan käyttää alennuksena saman konsernin sisällä eli ”samaan taloudelliseen ryhmään” kuuluvassa yrityksessä, vaikka palveluita tarjoaisivat toisistaan erilliset, eri hyödykemarkkinoilla toimivat yritykset ja vaikkei palveluilla olisi mitään varsinaista tekemistä keskenään. Esimerkiksi asuntolainasta kertyviä bonuksia voidaan käyttää vaikkapa auton liikennevakuutuksen maksujen kattamiseen.*

Nähdäkseni Verohallinnon ohjeella luotu verovapaus on muutoinkin ongelmallinen. Ensimmäinen lisäongelma liittyy jo mainittuun *palvelumaksun käsitteen erityisen laajaan tulkintaan*. Palvelumaksulla tarkoitetaan Verohallinnon ohjeessa palvelusta veloitettua hintaa, esimerkiksi sijoitusrahastoon tehdystä sijoituksesta perittyä merkintä- tai hoitopalkkiota, mutta ei itse sijoitusta. Ohjeen mukaan palvelumaksuihin voidaan kuitenkin rinnastaa vakuutusmaksut ja muut palkkiot. Kuitenkin yleensä palvelumaksulla tarkoitetaan hankittavan hyödykkeen perushinnan lisäksi suoritettavaa lisämaksua, jolla katetaan esimerkiksi kyseisen hyödykkeen tarjoamiseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia.

Nähdäkseni oikein määriteltynä *palvelumaksu liittyy kiinteästi tarjottuun hyödykkeeseen, eikä sillä ole omia markkinoita*. Esimerkiksi pankki voi periä palvelumaksun tietystä pankkipalvelusta, vaikkapa uuden tilin avaamisesta tai asuntolainan ottamisesta, tai lähettää asiakkaalle kuukausittain tiliotteet kotiin erillistä palvelumaksua vastaan. Tällöin kyse on pankkipalveluun liittyvästä *suoritteesta, josta peritään lisämaksu*.

Vakuutusmaksu ei ole tällainen lisämaksu, vaan vakuutus on selkeästi pankkipalvelusta erillisestä hyödykkeestä perittävä maksu. Vakuutus hankitaan sen itsensä vuoksi, jotta saataisiin turvaa mahdollisen vahinkotapahtuman varalta. Vakuutustuotteille on olemassa selkeästi erilliset hyödyke- ja maantieteelliset markkinansa. Suomessa näillä markkinoilla toimii pääosin vain vakuutustuotteita tarjoavia yrityksiä.

Pankki- ja vakuutuspalveluiden välillä ei ole nähdäkseni bonusten siirtämisen edellyttämää selkeää

asiayhteyttä. Pankkipalvelua ei voi korvata vakuutuksella eikä vakuutusta pankkipalvelulla, eikä niiden mahdollinen myyminen ”samalta tiskiltä” luo pankki- ja vakuutuspalveluiden välille sellaista asiayhteyttä, että vakuutusmaksua voitaisiin pitää pankkipalveluun liittyvänä ”palvelumaksuna”. Kilpailuoikeudellisesti kyse on korvaavasta hyödykkeestä, milloin kuluttaja voi korvata yhden tuotteen toisella tuotteella. Esimerkiksi ruisleipä voidaan korvata kauraleivällä, jolloin niiden voidaan katsoa kuuluvan samalle hyödykemarkkinalle. Sen sijaan pankkipalveluita, vaikkapa asunto- tai autolainaa, ei voida korvata vakuutuksella, vaikkapa koti- tai liikennevakuutuksella. Asunto- tai autolainalla rahoitetaan kyseinen hankinta ja vakuutuksella suojataan hankittu omaisuus mahdollisten vahinkojen varalta. Vakuutusmaksu ei toki ole asunto- tai autolainaan liittyvä ”palvelumaksu” millään järkevällä oikeudellisella tai taloudellisella tarkastelulla. Vakuutusmaksu on vakuutustuotteen kulloinenkin hinta, jolloin sitä tulee palvelumaksun sijasta pitää hyödykkeen ostohintaan rinnastuvana menona, jonka kattaminen pankkipalveluista maksettavalla hyvityksellä ei ole perusteltua.

Nähdäkseni Verohallituksen ohjeen mukaista tulkintaa voidaan pitää ongelmallisena myös hyvitykseltä edellytettävän tavanomaisuuden ja kohtuullisuuden arvioinnin osalta. Ohjeen mukaan tavanomaisuus ja kohtuullisuus määräytyvät tapauskohtaisesti, mutta nyt käsiteltävänä olevan pankki- ja vakuutuspalveluiden yhteen kytkemisen yhteydessä edellytystä tulkitaan hyvin laajasti. Bonusten arviointi on helposti ymmärrettävää ja hyväksyttävää, jos hyvitys syntyy hyödykkeen hankkimisen perusteella. Tällöin tavanomaisuutta ja kohtuullisuutta voidaan arvioida suhteessa hyödykkeen arvoon.

Tässä nimenomaisessa tapauksessa verovapauden perustana on tyypillisesti useiksi kymmeniksi vuosiksi otetun asuntolainan kokonaismäärä. Tällöin saatu verovapaa bonus voi olla todella huomattava suhteessa sillä maksettaviin vakuutuskorvauksiin. Bonukset voivat jopa kattaa kaikki tällaiset maksut kokonaan. OP-bonusten nykyisen käyttötavan seurauksena syntyy tilanne, jossa rahamäärältään huomattavan, tyypillisesti satojen tuhansien eurojen luoton ottanut asiakas saa kertyvien bonusten vuoksi merkittävän osan tarvitsemistaan vakuutustuotteista ilmaiseksi. Tämän ei voida katsoa täyttävän tavanomaisuuden ja kohtuullisuuden edellytystä, joka tyypillisesti on hyvitysten verovapauden edellytyksenä Suomen vero-oikeudessa.

EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta hyvin ongelmallisena on pidettävä tulkintaa, jossa saman yritysryhmän sisällä toisistaan erilliset ja erillisillä hyödykemarkkinoilla toimivat yhtiöt kytketään bonusten maksamisessa toisiinsa siten, että osuuspankin asuntolainoista ja muista pankkipalveluista kertyneet bonukset voidaan käyttää hyvityksenä siitä oikeudellisesti erillisen vakuutusyhtiön

vakuutusmaksuihin. Tämä ei ole hyväksyttävää myöskään tuloverolain 29 §:n eikä Suomen vero-oikeuden yleisten oppien perusteella.[5] Tähän johtopäätöksen päädytään allekirjoittaneen näkemissä vero-oikeuden professorien lausunnoissa. Edellä mainituin perustein vaikuttaa siltä, että Verohallinnon ohjeissa omaksuttu tulkinta on tuloverolain 29 §:n näkökulmasta vähintäänkin ongelmallinen.

OP Ryhmä on ainoa Suomessa toimiva vakuutuspalveluja tarjoava konserni, joka hyötyy mainitusta Verohallinnon tulkinnasta. Valtiontukioikeudellisesti tämä merkitsee sitä, että kyse on ilman muuta OP-ryhmälle myönnetystä SEUT 107 artiklassa tarkoitetusta selektiivisestä edusta.

Vielä on tarkasteltava sitä, voidaanko lähtökohtaisesti valikoivaa verotoimenpidettä perustella verojärjestelmän rakenteella ja luonteella, jos toimenpide on suora seuraus viiteverojärjestelmän perusperiaatteista. Verotuksen rakenteen ja luonteen mukaisia perusteita ovat esimerkiksi tuloverotuksen progressio, tarve torjua veronkiertoa tai tarve torjua kaksinkertaista verotusta. Mikäli toimenpide voidaan perustella verojärjestelmän rakenteella ja luonteella, se ei tule lainkaan EU:n valtiontukisääntöjen piiriin.

Tältä osin on todettava, että Verohallinnon tulkinta poikkeaa verotuksen rakenteesta ja luonteesta, eikä poikkeus liity muuhunkaan hyväksyttävään perusteeseen kuten tuloveron progressioon tai tarpeeseen torjua veronkiertoa tai kaksinkertaista verotusta. Päinvastoin Verohallinnon tulkinnan seurauksena sellainen tulo jää verottamatta, joka muutoin katsottaisiin verotettavaksi tuloksi.

Valtio siis luopuu tulosta, joka sille muutoin kuuluisi. Tämä on juuri se seikka, joka tässä tapauksessa johtaa ristiriitaan Suomea velvoittavan valtiontukisääntelyn kanssa, joka menee ristiriitatilanteissa kotimaisen verolainsäädännön ja sen tulkintojen edelle. Valtiontukioikeudellisesti asia muotoillaan siten, että ”valtion varoista” myönnettyä taloudellista etua koskeva kriteeri täyttyy tässä asiassa.

3.3 Kilpailu- ja kuluttajaviraston aloite finanssialan bonusten muuttamiseksi

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on 23.9.2021 ehdottanut pankki- ja vakuutusalan yritysten myöntämien bonusten verosääntelyn täsmentämistä siten, että vielä tälläkin hetkellä sovellettavan tulkinnan aiheuttama perusteeton ja kilpailua vääristävä verotuki poistetaan.[6]

[5] Professori Jaakko Ossan 23.11.2018 päivätty asiantuntijalausunto s. 10-11.
[6] file:///C:/Users/kuoppap1/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/Content.Outlook/KHAMO3AR/Finanssialan

KKV on katsonut, että Verohallinnon soveltama tulkinta ohjaa siirtämään sijoituksista ja luotoista kertyvät euromääräisesti suuret bonukset muihin tuotteisiin, erityisesti vakuutuksiin. Tämä vääristää markkinatoimijoiden välistä kilpailua ja aiheuttaa Suomessa hyvinvointitappioita.

Bonusten verokohtelun aiheuttama verotuki on merkittävä. Se on KKV:n arvion mukaan suuruudeltaan staattisesti arvioituna noin 100 miljoonaa euroa.[7] Verotuki suosii yhtä yritystä, OP Ryhmää, asettaen muut markkinoilla toimivat yritykset sitä epäedullisempaan asemaan. Verotuen poistaminen vahvistaisi julkista taloutta ja lisäisi kilpailua finanssituotteiden, erityisesti vakuutusten, markkinoilla takaamalla kaikille markkinatoimijoille tasapuoliset kilpailuedellytykset. KKV:n(kin) mukaan ongelmallinen verotuki aiheutuu edellä kuvatusta Verohallinnon bonusten verotusta koskevasta ohjeesta. KKV:n näkemyksen mukaan ongelma liittyy palvelumaksun käsitteen laajaan tulkintaan, koska Verohallinnon ohjeen mukaan palvelumaksuihin voidaan rinnastaa muun muassa vakuutusmaksut. KKV:n mukaan keskusverolautakunnan ennakkoratkaisussa ei ole käsitelty tarkemmin sitä, tulisiko vakuutusmaksut rinnastaa palvelumaksuihin tai sitä, millä perusteella tällainen rinnastus tulisi tehdä. KKV katsoo, ettei tällaista merkittävää ja palvelumaksun luonteen vastaista tulkintaa tulisi kyseisen ratkaisun perusteella tehdä. Lisäksi ohjeen mukainen tulkinta on KKV:n mukaan ongelmallinen hyvitykseltä edellytettävän tavanomaisuuden ja kohtuullisen arvioinnin osalta. KKV:n mukaan verotuki johtaa ensinnäkin siihen, että huomattavan suuret bonukset jäävät veronalaisuuden lähtökohdasta poiketen verotuksen ulkopuolelle. Tällaisia bonuksia ei voida pitää tavanomaisina ja kohtuullisina alennuksina. Toiseksi verotuki johtaa KKV:n mukaan siihen, että suuri määrä luottojen ja säästöjen perusteella syntyviä bonuksia ohjautuu palvelu- ja vakuutusmaksujen rinnastuksen vuoksi vakuutustuotteisiin. Tämä asettaa vakuutusmarkkinoiden toimijat perusteettomasti keskenään erilaiseen kilpailuasetelmaan ja vääristää kilpailua vakuutusmarkkinoilla.

KKV:n aloitteessa tunnistettu bonusten verokohtelun kilpailua vääristävä vaikutus on keskeisesti seurausta siitä, että rahalliselta arvoltaan merkittäviä bonuksia[8] voidaan tietyn yhtiöryhmän tai sitä vastaavan taloudellisen yhteenliittymän sisällä käyttää toisistaan erillisten yhtiöiden tarjoamien sekä

%20bonusten%20verokohtelun%20nykytila%20ja%20sen%20arviointia%20(13621605v1).pdf

[7] KKV on aloitteessaan arvioinut, että Vuonna 2020 OP Ryhmä jakoi bonuksia tilinpäätöstietojensa perusteella 255 miljoonaa euroa, mistä 30 prosentin pääomaverokannalla laskettuna muodostuu noin 77 miljoonan euron suuruinen verotuki. Suuruudeltaan pelkkä pääomaveron perusteella laskettu verotuki vastasi esimerkiksi kirjojen alennetun 10 prosentin alv-kannan seurauksena syntynyttä verotukea. OP Ryhmän jakamista bonuksista noin 51 prosenttia (130 miljoonaa euroa) käytettiin vahinkovakuutustuotteiden vakuutusmaksuihin ja noin 47 prosenttia (119 miljoonaa euroa) pankki- ja varallisuudenhoitopalveluihin. Perimättä jääneen vakuutusmaksuveron osuus 24 prosentin vakuutusmaksuverokannalla laskettuna olisi tuolloin ollut noin 31 miljoonaa euroa.

[8] Toisin sanoen kun bonuksen suuruutta arvioidaan suhteessa sen palvelun hintaan, jonka maksamiseen bonus käytetään.

täysin eri tuote- tai palvelumarkkinoille kuuluvien hyödykkeiden maksamiseen ilman asiakkaalle tästä aiheutuvia veroseuraamuksia. Tällaisten useita eri hyödykkeitä yhdistävien ns. pakettialennusten käyttö voi jo itsessään olla omiaan rajoittamaan tehokasta kilpailua erityisesti tilanteessa, jossa alennusjärjestelmää soveltavalla toimijalla on markkinavoimaa alennusjärjestelmän piiriin kuuluvien hyödykkeiden markkinoilla. Alennusjärjestelmän puitteissa myönnettyjen hyvitysten katsominen saajalleen verovapaaksi mahdollistaa järjestelmää soveltavalle yritykselle euromääräisesti olennaisesti suurempien tosiasiallisten alennusten myöntämisen, mikä tekee kilpaileville yrityksille mahdottomaksi kilpailla kannattavasti kyseisistä asiakkaista. Lisäksi euromääräisesti merkittävät verovapaat bonukset, joilla maksetaan eri hyödykkeitä kuin joista bonukset ovat kertyneet, tekevät kuluttajille hyvin vaikeaksi vertailla kilpailevien yritysten tarjoamien tuotteiden ja palveluiden hintoja.

KKV toteaa lopuksi, että aloitteessa tunnistettuihin pankki- ja vakuutusalan bonusten verokohtelun kilpailua vääristäviin vaikutuksiin voitaisiin puuttua edellyttämällä, että hyvitys katsotaan asiakkaan verovapaaksi tuloksi ainoastaan tilanteessa, jossa hyvitys käytetään *sen myöntävän yhtiön* palveluistaan veloittaman vastikkeen maksamiseen. Tällöin eri yrityksillä olisi yhtäläiset edellytykset myöntää asiakkailleen verovapaita hyvityksiä riippumatta niiden mahdollisesta konsernirakenteesta. Kyseinen muutos olisi hyvin perusteltu myös tuloverotuksessa yleisesti sovellettavien periaatteiden ja verojärjestelmän systematiikan näkökulmasta.

KKV:n aloitteessa esitettyihin näkökohtiin on helppo yhtyä. Itse asiassa allekirjoittanut on esittänyt edellä varsin samankaltaisen analyysin.

KKV on tehnyt aloitteensa sen toimivaltaan kuuluvan kilpailuneutraliteettivalvonnan perusteella. Sen sijaan KKV:lla ei ole omaa toimivaltaa soveltaa EU:n valtiontukisääntöjä. Kuten jäljempää ilmenee, valtiontukioikeudellinen analyysi johtaa samanlaiseen lopputulokseen kuin mihin KKV on päätynyt.

4. Valtiontukea koskevat säännökset

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEUT") 107 artiklan 1 kohta määrittelee sisämarkkinoille soveltumattomaksi tuen, joka vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.[9] Valtiontuki ei ole kaikissa tilanteissa kiellettyä ja poikkeukset

9 Ks. kirjallisuudesta esimerkiksi Kuoppamäki, Uusi kilpailuoikeus (2018); Alkio - Hyvärinen, Valtiontuet (2018); Hancher – Ottevanger – Slot, EU State Aids (2012); Münchner Kommentar, Europäisches und Deutsches

ovat mahdollisia. SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohta käsittelevät tilanteita, joissa tuki soveltuu sisämarkkinoille tai joissa tuki voidaan katsoa yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

Valtiontuen määritelmä löytyy SEUT 107 artiklan 1 kohdasta, jossa säädetään seuraavaa:

> ”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

SEUT 107 artiklan 1 kohdan vakiintuneen tulkinnan ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimenpide on katsottava valtiontueksi, mikäli toimenpide täyttää neljä tunnusmerkkiä:

1. tuki myönnetään suoraan tai välillisesti *valtion varoista* ja valtion toimenpiteen seurauksena (imputability)
2. toimenpide on *valikoiva* ja se myönnetään tietylle yritykselle tai elinkeinonalalle,
3. toimenpide *vääristää tai uhkaa vääristää* kilpailua suosimalla tuensaajaa, ja
4. tuki *vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan*.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen luokitteleminen kielletyksi valtiotueksi edellyttää, että kaikki yllä mainitut tunnusmerkit täyttyvät samanaikaisesti.

4.1 Julkiset varat ja taloudellinen etu

SEUT 107 artiklan 1 kohtaa sovelletaan ”jäsenvaltion myöntämään taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyyn tukeen”. Valtiontuessa on kyse julkisten varojen kanavoimisesta yrityksiin. Tuki voi olla monen muotoista, koska 107 artiklan sanamuoto viittaa ”muodossa tai toisessa myönnettyyn tukeen”. SEUT 107 artiklan 1 kohta viittaa ”valtion varoihin”. Valtion varoiksi katsotaan kaikki varat, jotka ovat suorasti tai epäsuorasti valtion hallinnoitavina tai valtion käytössä. Valtion varojen käsitettä tulkitaan laajasti siten, että itse jäsenvaltion lisäksi tuen myöntäjä voi olla mikä tahansa julkinen taho. Käsite pitää sisällään valtion lisäksi muun muassa paikallis- ja alueviranomaiset niiden oikeudellisesta asemasta ja nimityksestä riippumatta (kunnat, maakunnat, kunnalliset organisaatiot ym.), julkiset yritykset ja valtion perustamat tai nimeämät yksityiset elimet jonkin tietyn tuen hallinnoimiseksi.[10]

Wettbewerbsrecht, Band 3, Beihilfen- und Vergaberecht (2022); Hofmann – Micheau (eds.), State Aid Law of the European Union (2016); Quigley, European State Aid Law and Policy (2015); Werner – Verouden (eds)., EU State Aid Control. Law and Economics (2017).

[10] Ks. esim. yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00 Territorio Histórico de Álava, sekä asiat C-482/99 Stardust Marine, 78/76 Steinike & Weinlig, 290/83 komissio v. Ranska sekä yhdistetyt asiat 67/85, 68/85, 70/85 Van der Kooy v. komissio.

Sillä, että toimenpide on luonteeltaan verotuksellinen ei sinänsä ole merkitystä valtiontukisääntöjen soveltamisen kannalta. Tämä johtuu siitä, että valtiontukena voidaan pitää ”mitä tahansa taloudellista etua”, jonka julkinen valta myöntää. Oleellista on selvittää täyttääkö toimenpide kaikki edellä luetellut valtiontuen kriteerit.

4.2 Tuki myönnetään yritykselle

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että käsite ”yritys” tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta.[11] Oikeuskäytännössä on katsottu, että kun arvioidaan, voiko tuki vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, näillä yrityksillä tarkoitetaan sekä yksityisiä että julkisia yrityksiä ja niiden koko tuotannonalaa.[12] Kuten edellä on todettu, valtiontuki voi olla myös epäsuoraa tukea, jossa tuki myönnetään esimerkiksi kuluttajille mutta se kanavoituu tietyn tai tiettyjen yritysten hyväksi.

4.3 Toimenpiteen valikoivuus

Kolmantena valtiontuen kriteerinä pidetään tuen valikoivuutta eli selektiivisyyttä. SEUT 107 artiklassa kielletään tuet, jotka ”suosivat jotakin yritystä tai tuotannonalaa”. Valikoivat tukitoimenpiteet ovat siis kiellettyjä. Toimenpide on valikoiva silloin, kun sitä ei sovelleta tasapuolisesti kaikkiin taloudellisiin toimijoihin. Myös toimenpiteet, joita sovelletaan vain tiettyyn toimialaan, voivat olla valikoivia, koska muut talouden alat eivät hyödy kyseisistä toimenpiteistä.[13] Valikoivuus voi olla myös maantieteellistä tai yrityksen koosta riippuvaa.[14]

EU-tuomioistuimen mukaan *valikoivuutta* koskevan edellytyksen osalta on ratkaistava, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä jokin kansallinen toimenpide omiaan suosimaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä asetetun tavoitteen kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.[15]

---

[11] Asia C-218/00, Cisal, 22 kohta.
[12] Asia 78/76, Steinike und Weinlig, 16-18 kohdat ja C-387/92, Banco Exterior de España v. Ayuntamiento de Valencia, 11 kohta.
[13] Ks. esim. asia C-66/02 Italia v. komissio.
[14] Ks. asiat C-156/98 Saksa v. komissio ja T-92/02 Stadtwerke Schwäbisch Hall.
[15] Ks. esim. Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, 55 kohta sekä tuomio Mediaset v. komissio, C-403/10 P, EU:C:2011:533, 36 kohta)

Valikoivuusedellytys tarkoittaa muun muassa, että julkisen tahon tukiluonteinen toimenpide ei ole kiellettyä valtiontukea, mikäli se kohtelee kaikkia taloudellisia toimijoita tasapuolisesti. Toimenpide ei ole valtiontukea myöskään silloin, kun se kohtelee yrityksiä eri tavalla, mutta erottelu johtuu kyseessä olevan järjestelmän luonteesta tai rakenteesta ja tämä tekee järjestelmästä perustellun.[16] Välttämättä edes sellainen toimenpide, jota sovelletaan vain yhdellä toimialalla tai vain osaan kyseisen alan yrityksiä, ei ole valikoiva. Jotta toimenpide on valikoiva, sen tulee tuottaa etua suhteessa sellaisiin toimijoihin, jotka ovat etua saavaan toimijaan nähden rinnastettavassa asemassa kyseisen järjestelmän tavoitteiden näkökulmasta.[17]

4.4 Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua

SEUT 107 artiklan soveltuminen edellyttää, että kyseessä on tuki, joka ”vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua”. Tämän edellytyksen tulkinta on laaja, eikä komissiolla ole katsottu olevan velvollisuutta osoittaa, että tuki tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan riittää, että kilpailun vääristyminen on mahdollista tuen myötä.[18] Tämä valtiontuen tunnusmerkki täyttyy komission tapauskäytännössä kohtuullisen helposti. Tuen vähäinen määrä, yrityksen pieni koko tai vähäinen markkinaosuus eivät vielä sulje pois kilpailun vääristymän mahdollisuutta, etenkään jos kilpailu on kovaa kyseisillä markkinoilla.

Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Käytännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua.

4.5 Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

SEUT 107 artikla edellyttää vielä, että toimenpide ”vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Tätä edellytystä tulkitaan yhdessä kilpailun vääristymistä koskevan edellytyksen kanssa. Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnys on kohtuullisen alhaalla ja riittävää on, että tuella

[16] Tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, kohdat 41 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.
[17] ibid., kohdat 54 ja 58 sekä tuomio 20.12.2017, C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal v. komissio, EU:C:2017:1002, kohta 61.
[18] Ks. asia C-372/97 Italia v. komissio.

saattaa olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.[19] Tämäkin valtiontuen tunnusmerkki täyttyy komission tapauskäytännössä yleensä helposti. Puhtaasti paikalliset tapaukset voivat kuitenkin jäädä kauppavaikutuksen puuttumisen perusteella EU:n valtiontukisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Yleensä kuitenkin valtiontuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kun valtion varoista myönnetty tuki vahvistaa yrityksen asemaa suhteessa muihin kilpaileviin yrityksiin.[20]

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kauppavaikutuskriteerin on katsottu täyttyvän siitä riippumatta, osallistuuko tuensaaja itse jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kun jäsenvaltio myöntää tukea yritykselle, jäsenvaltioiden sisäinen liiketoiminta voi pysyä ennallaan tai lisääntyä. Toisaalta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet päästä tukea myöntävän jäsenvaltion markkinoille voivat heikentyä. Kuten edellä tuen kilpailuvaikutuksissa, ei kauppavaikutusten konkreettista toteutumista pääsääntöisesti tarvitse osoittaa. Tässä merkitykselliseksi muodostuu rajanveto sen suhteen, onko kyse jäsenvaltioiden rajat ylittävästä kauppavaikutuksesta vai paikallistason kauppavaikutuksesta. Vaikka tuki katsottaisiinkin myönnetyksi vain paikallisesti, totesi EU-tuomioistuin asiassa *Italia v. komissio*, että ”kun valtion myöntämä tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.[21] Joissakin tapauksissa paikalliset tuet on kuitenkin voitu hyväksyä.[22]

4.6 Valtiontuen ilmoitusvelvollisuudesta

SEUT 108 artiklassa komissiolle on annettu laaja toimivalta seurata, että jäsenvaltiot noudattavat107 artiklan säännöksiä.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle etukäteen valtiontuen myöntämistä tai muuttamista koskevista suunnitelmista, jotta komissio voi esittää niistä huomautuksensa (niin sanottu notifiointi). Komissio tutkii tuen yhteensopivuuden unionin sisämarkkinoille, ja jäsenvaltio voi myöntää tuen vasta komission hyväksynnän jälkeen. Jos toimenpiteessä ei jäsenvaltion arvion mukaan ole kyse valtiontuesta mutta asiaan liittyy oikeudellista epäselvyyttä, jäsenvaltio voi tehdä toimenpiteestä komissiolle niin sanotun

[19] Ks. asiat C-372/97 Italia v. komissio ja C-148/04 Unicredito Italiano.
[20] Ks. esimerkiksi T-369/06 Holland Malt BV v. komissio.
[21] EU-tuomioistuimen ratkaisu 2.7.1974 asiassa 173/73 (Kok. 1974 s. 709).
[22] Komission tiedonanto 11.1.2012 Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, EUVL C 008 s. 4-14. Kohta 40.

oikeusvarmuusilmoituksen.

SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaan laiton valtiotuki tulee periä takaisin, jotta markkinoilla vallinnut kilpailutilanne saadaan palautetuksi:

> ”Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä."

Jäsenvaltion tehtävänä on periä sääntöjen vastainen tuki takaisin ja komissio voi velvoittaa siihen päätöksellään. Takaisinperinnässä tuensaajan tulee siis palauttaa samansa tuki tuen myöntäneelle viranomaiselle, eli tuen saajan tulisi tuolloin palauttaa tehty sijoitus tai muu tuki takaisin tuen maksajalle. Takaisinperinnästä säädetään tarkemmin nk. menettelyasetuksessa.[23] Sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta. Vain tapauksissa, joissa takaisinperintä olisi yhteisön lainsäädännön jonkin yleisen periaatteen vastaista, komissio ei saa vaatia tuen takaisinperimistä.

Takaisinperinnällä pyritään palauttamaan ennen tuen myöntämistä valinnut kilpailutilanne sekä turvaamaan tehokkaan kilpailun säilyminen tai palautuminen markkinoilla. Tästä syystä takaisinperittäväksi määrätty tuki tulee maksaa takaisin korkoineen. Korko määräytyy siitä alkaen, kun tuki oli annettu tuensaajan käyttöön, ja korkoa lasketaan siihen saakka, kun tuki maksetaan takaisin. Koron suuruus määräytyy komission määräämien viitekorkojen mukaan.

4.7 Ryhmäpoikkeusasetukset

Nyt kyseessä oleva tukimuoto ei kuulu minkään voimassa olevan ryhmäpoikkeusasetuksen alaisuuteen. Asiassa on siten tehtävä yksityiskohtainen tarkastelu, jossa kunkin valtiontukielementin täyttymistä arvioidaan erikseen.

5. Valtiontuen tunnusmerkistön yksityiskohtainen tarkastelu

5.1 Valtiontuki ja verotus – yleisiä näkökulmia

[23] Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9).

EU:n valtiontukisääntöjen piiriin tulevat toimenpiteet, jotka täyttävät kaikki edellä käsitellyt SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt neljä valtiontuen kriteeriä eli 1) tuki myönnetään valtion varoista, 2) etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai tiettyihin yrityksiin, 3) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa ja 4) toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Jotta verotustoimenpide katsotaan valtiontueksi, kaikkien yllä mainittujen edellytysten on täytyttävä. *Valtion varoista* -edellytys täyttyy, mikäli valtio luopuu tietystä verosaatavasta, jonka se muuten voisi saada, tietyn yrityksen tai yritysten hyväksi. Etuuden on oltava jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki. Verotulojen menetys vastaa verotukeen käytettyjen valtion varojen määrää.

Tuensaajien on saatava toimenpiteestä *taloudellista etua*, joka keventää niiden taloutta yleensä rasittavia maksuja tai niiden tulee välillisesti hyötyä veroratkaisusta. Lähtökohtana taloudellisen edun määrittelylle on tällöin *yleinen verotuksen taso* kyseessä olevassa jäsenvaltiossa.

Mikä tahansa (selektiivinen) verotuksellinen toimenpide tai säännös, joka johtaa alempaan verotukseen ja muodostaa poikkeuksen yleiseen verojärjestelmään, voidaan periaatteessa katsoa SEUT 107 artiklan vastaiseksi sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi. Esimerkkeinä tällaisesta taloudellisesta edusta voidaan mainita esimerkiksi veron perusteen alentaminen (poikkeuksellinen vähennys ja erityiset tai nopeutetut poistot, varausten kirjaaminen taseeseen, cost plus -menetelmä), veron määrän täydellinen tai osittainen alentaminen (verovapautus, veronhyvitys), verovelkojen lykkääminen, niistä luopuminen tai niiden tilapäinen uudelleenjärjestely.

Merkitystä ei ole sillä, mikä on tuen merkitys valtiontalouteen. Valtiontueksi katsottava verotuki voi kokonaisuudessaan jopa lisätä valtion verotuloja, jos sen avulla onnistutaan lisäämään taloudellista toimeliaisuutta tai veronmaksajien määrää.

Käytännössä verotuksellisten toimenpiteiden kohdalla tyypillisesti keskustelua käydään eniten selektiivisyyden eli *valikoivuuskriteerin* täyttymisestä. Valikoivuus voi perustua lakien, asetusten, hallinnollisten määräysten tai verosääntöihin tehtäviin poikkeuksiin tai viranomaisten harkinnanvaraiseen käytäntöön. Verotustoimenpiteet, jotka ovat kaikkien jäsenvaltioiden alueella toimivien taloudellisten toimijoiden saatavilla, ovat periaatteessa yleisiä eli ei-valikoivia. Valikoivuudella tarkoitetaan sitä, että verotustoimenpidettä sovelletaan vain osaan verovelvollisista.

Erottelukriteerinä voi olla esimerkiksi yrityksen koko, toimiala, maantieteellinen sijainti tai muu vastaava kriteeri. Mikäli kyseessä on aidosti yleinen ja kaikille avoin verosäännös, kyse ei voi olla valtiontuesta. Sen sijaan kyse voi olla valikoivasta verotuksesta, mikäli jokin kolmesta jäljempänä mainitusta edellytyksestä täyttyy:

1) Säännös on suoraan *sanamuotonsa* mukaan valikoiva, jos säännös itsessään rajaa vain tietyt yritykset tai tuotteet yrityksen toimialan, koon tai sijainnin perusteella tuen saajiksi.[24]

2) Säännös on valikoiva *käytännön soveltamisen myötä*, jos säännös jättää veroviranomaisille harkintavaltaa soveltamiselle. Säännös voi tällöin käytännössä olla valikoiva, mikäli viranomainen yksittäisen päätöksen tai ennakkotiedon välityksellä myöntää tietyn veroedun tietylle verovelvolliselle.

3) Säännös voi *tosiasiallisesti* olla valikoiva, vaikka se sanamuotonsa puolesta vaikuttaisi olevan yleinen, mikäli ainoastaan pieni joukko verovelvollisista voi hyötyä säännöksestä käytännössä.[25]

5.2 Valtion varoista

Tässä tapauksessa arvioitavaksi tulee mahdollinen valtiontuki sen seurauksena, että Verohallinnon ohje myöntää taloudellisen edun bonusten verovapauden muodossa. Verovapaus merkitsee sitä, että verovelvollinen ei joudu suorittamaan veroa. Verovelvollinen saa siten taloudellisen edun, joka edun ollessa valikoiva vääristää kilpailua.

Valtion varojen käyttöä koskeva edellytys täyttyy käytännössä lähes aina verotukitoimenpiteissä, koska toimenpiteellä alennetaan tuensaajan verorasitusta siitä, mikä se olisi ilman tukea.

5.3 Valikoivuus

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella verotuksellisten toimenpiteiden valikoivuutta arvioidaan *kolmiportaisen arvioinnin* perusteella seuraavasti:

1) *Testin ensimmäisessä vaiheessa* määritetään mikä on sovellettava ns. *viiteverojärjestelmä*. Viiteverojärjestelmä muodostaa vertailukohdan, jota vasten verotoimenpiteen valikoivuutta arvioidaan.[26]

---

[24] Esimerkiksi Irlannin yhtiöverojärjestelmää voitiin pitää suoraan sanamuotonsa mukaan valikoivana, koska alempaa verokantaa sovellettiin vain valmistustoiminnasta saatuun tuloon.

[25] Säännöksen soveltamisala on voitu esimerkiksi rajoittaa tietyn liikevaihtorajan ylittäviin yrityksiin ja käytännössä raja voi olla niin korkea, että tosiasiassa monikaan yritys ei käytännössä täytä tätä edellytystä.

[26] Viiteverojärjestelmä eli referenssijärjestelmä muodostuu siitä verojärjestelmän kokonaisuudesta, jota sovelletaan

2) *Testin toisessa vaiheessa* arvioidaan, *muodostaako valtiontukioikeudellisen tarkastelun kohteena oleva verotoimenpide poikkeuksen viiteverojärjestelmästä, koska se suosii jotain toimijaa verrattuna muihin toimijoihin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa*. Mikäli toimenpide ei muodosta poikkeusta viiteverojärjestelmästä, sitä ei pidetä valikoivana EU:n valtiontukioikeuden merkityksessä. Mikäli taas poikkeus on identifioitavissa, toimenpide katsotaan lähtökohtaisesti valikoivaksi.

3) *Testin kolmannessa vaiheessa* arvioidaan, voidaanko lähtökohtaisesti valikoivaa verotoimenpidettä perustella verojärjestelmän rakenteella ja luonteella, jos toimenpide on suora seuraus viiteverojärjestelmän perusperiaatteista. Verotuksen rakenteen ja luonteen mukaisia perusteita saattavat olla esimerkiksi tuloverotuksen progressio, tarve torjua veronkiertoa ja tarve torjua kaksinkertaista verotusta. Mikäli toimenpide voidaan perustella verojärjestelmän rakenteella ja luonteella, verotoimenpide jää EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

Peruslähtökohtana on, että *verotuksen valikoivuutta tarkastellaan suhteessa kansalliseen verojärjestelmään*. Verotuksellisia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi verovapautta tai kapeaa veropohjaa harkittaessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, jätetäänkö verolainsäädännön nojalla verottamatta saman tyyppisiä tuotteita, jotka kilpailevat toistensa kanssa (kohta 2 kolmiportaisessa arviointikehikossa).

EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa perusteltuja saattavat olla ratkaisut, joissa veron poliittiset ohjaustavoitteet (esimerkiksi ympäristönsuojelu tai kansanterveydelliset tavoitteet) määrittävät selkeästi ja kiinteästi tehtyjä eri tuotteita erottelevia ratkaisuja. Tällaisissa tapauksissa sellaisten tuotteiden erilainen kohtelu, joiden tilanne poikkeaa verotettavien tuotteiden tilanteesta niihin kiinteästi liittyvän tavoitteen vuoksi, ei muodosta selektiivistä toimenpidettä.[27] Sitä vastoin verojärjestelmissä, joiden tavoite on puhtaasti fiskaalinen, poikkeukset veropohjasta ovat lähtökohtaisesti selektiivisiä ja tulevat sen vuoksi EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisalan piiriin.

Euroopan komissio vetää arviointia koskevan metodiikan yhteen seuraavalla tavalla valtiontuen

johdonmukaisesti kaikkiin järjestelmän tavoitteen määrittelemän soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin. Verojen viitejärjestelmän määrittäviä tekijöitä ovat mm. veropohja, verovelvolliset, verotettava tapahtuma ja verokannat. Viiteverojärjestelmänä voidaan pitää esimerkiksi yhtiöverojärjestelmää, alv-järjestelmää tai erityisveroja.

[27] Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä, EUVL 19.7.2016 C 262/1, kohdat 135-137

käsitettä koskevassa tiedonannossaan:

> ”126. Kun jäsenvaltiot hyväksyvät tapauskohtaisia myönteisiä toimenpiteitä, jotka hyödyttävät yhtä tai useampaa yksilöityä yritystä (esimerkiksi varojen tai omaisuuserien myöntäminen tietyille yrityksille), on yleensä helppo päätellä, että kyseiset toimenpiteet ovat luonteeltaan valikoivia, sillä niillä varataan suotuisa kohtelu yhdelle tai vain muutamalle yritykselle (196).
> 127. Tilanne ei yleensä ole yhtä selvä silloin, kun jäsenvaltiot ottavat käyttöön laajempia toimenpiteitä, joita sovelletaan kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin yrityksiin ja joilla lievennetään maksuja, jotka yritykset tavallisesti joutuisivat maksamaan (esimerkiksi tietyt kriteerit täyttäville yrityksille myönnetyt vapautukset veroista tai sosiaaliturvamaksuista).
> 128. Tällaisissa tapauksissa toimenpiteiden valikoivuutta olisi tavallisesti arvioitava kolmivaiheisen analyysin avulla. Ensinnäkin on selvitettävä viitejärjestelmä. Toiseksi olisi määritettävä, muodostaako kyseinen toimenpide poikkeuksen tästä järjestelmästä, koska siinä erotellaan toisistaan talouden toimijat, jotka järjestelmään olennaisesti kuuluvien tavoitteiden mukaisesti ovat vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Tässä testissä on tärkeää arvioida, onko kyse poikkeuksesta. Arvioinnin perusteella voidaan päätellä, onko toimenpide lähtökohtaisesti valikoiva. Jos kyseinen toimenpide ei muodosta poikkeusta suhteessa viitejärjestelmään, se ei ole valikoiva. Jos se kuitenkin muodostaa poikkeuksen (ja näin ollen on lähtökohtaisesti valikoiva), testin kolmannessa vaiheessa on arvioitava, voidaanko poikkeustoimenpidettä perustella (viite) järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella (197). Jos lähtökohtaisesti valikoivaa toimenpidettä voidaan perustella järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, sitä ei pidetä valikoivana ja sen vuoksi se ei kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan (198).
> 129. Kolmivaiheista analyysia ei kuitenkaan voida soveltaa tietyissä tapauksissa, ottaen huomioon kyseisten toimenpiteiden käytännön vaikutukset. On syytä korostaa, että perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa ei erotella valtion toimia niiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella, riippumatta käytetyistä tekniikoista (199). Tämän vuoksi tietyissä poikkeustapauksissa ei riitä, että tarkastellaan, poikkeaako tietty toimenpide asianomaisen jäsenvaltion määrittelemistä viitejärjestelmän säännöistä. On myös tarpeen arvioida, onko viitejärjestelmän rajat suunniteltu johdonmukaisesti tai selvästi mielivaltaisella tai puolueellisella tavalla, niin että se suosii tiettyjä yrityksiä, jotka ovat vastaavassa tilanteessa suhteessa kyseisen järjestelmän perustana oleviin periaatteisiin.
> 130. Näin ollen yhdistetyissä asioissa C-106/09 P ja C-107/09 P (200), jotka koskevat Gibraltarin verouudistusta, unionin tuomioistuin katsoi, että asianomaisen jäsenvaltion määrittelemässä viitejärjestelmässä, vaikka se perustui yleisiin kriteereihin, kohdeltiin tosiasiassa eri tavalla yrityksiä, jotka olivat samantapaisessa tilanteessa verouudistuksen tavoitteen kannalta, mikä johti offshore-yrityksille myönnettyyn valikoivaan etuun (201). Tältä osin tuomioistuin katsoi, että se, ettei offshore-yrityksiä verotettu, ei ole kyseessä olevan järjestelmän sattumanvarainen seuraus vaan väistämätön seuraus siitä, että veroperusteet oli nimenomaan suunniteltu siten, että offshore-yrityksillä ei ollut veropohjaa (202).”

6. Tämän tapauksen arviointia

Seuraavaksi arvioidaan valtiontukitunnusmerkistön täyttymistä tässä tapauksessa.

6.1 Valtion varoista

Valtio voi myöntää valtiontukea lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten tai verosääntöjen nojalla tai veroviranomaisten noudattamien käytäntöjen perusteella. Kun Verohallinnon tulkintaohjeella hyväksytty bonusten verovapaus johtaa siihen, että valtio luopuu verosaatavasta, joka sillä muutoin olisi, kyse on valtion varoista myönnetystä edusta. Luonnollisesti kyse on kielletystä valtiontuesta kuitenkin vain, mikäli jäljempänä käsiteltävät muutkin SEUT 107(1) artiklan edellytykset täyttyvät.

6.2 Valikoivuuden arvioiminen

Tässä tapauksessa viiteverojärjestelmä, jota vasten verotoimenpiteen valikoivuutta arvioidaan, on tuloverolaki. Kyse on tuloverolain 29 §:n sisältöä koskevan Verohallinnon linjauksen perusteella pääomatuloverosta myönnetystä verovapaudesta. Tuloverolain 29 §:n 1 momentin mukaan veronalaisia tuloja ovat laissa säädetyin rajoituksin verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot.

Seuraavaksi on tarkasteltava, muodostaako Verohallinnon tulkinnalla[28] suoritettu verotoimenpide poikkeuksen viitejärjestelmästä, koska se suosii jotain toimijaa suhteessa muihin toimijoihin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa.

Lausuntopyyntöön oheistetuista vero-oikeudellisista asiantuntijalausunnoista ilmenee, että Suomessa tuloverolain mukainen tulon käsite on *laaja*.[29] Tuloverolaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä bonusten verokohtelusta. Tuloverolain mukainen tulokäsite on laaja ja siitä poikkeaminen edellyttää, että rahana tai rahasuoritukseen rinnastuvalla tavalla saadun etuuden käsitteleminen verovapaana tulona vaatii joko lain säännöksen verovapaudesta tai sen, että kyseisen tyyppinen etuus jää vakiintuneen oikeus- tai verotuskäytännön perusteella kokonaan tulokäsitteen ulkopuolelle.[30]

Tässä tapauksessa kyse ei ole lakiin perustuvasta verovapaudesta, vaan Verohallinnon tekemästä tulkinnasta. Vaikka tuloverolain mukainen tulon käsite on laaja, Verohallinnon ohjeessa on

[28] Viimeksi Verohallinnon päätös vuodelta 2019; Dnro VH/1792/00.01.00/2019, annettu 16.9.201.

[29] Ks. professori Jaakko Ossan 23.11.2018 päivätty asiantuntijalausunto s. 6; professori Raimo Immosen ja professori Jaakko Ossan 24.1.2020 päivätty asiantuntujalausunto s. 8; professori Raimo Immosen ja professori Jaakko Ossan 14.4.2020 päivätty selvitys Kilpailu- ja kuluttajavirastolle s. 6.

[30] Ks. HE 200/1992 v. s 32; professori Raimo Immosen ja professori Jaakko Ossan asiantuntijalausunto Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14.4.2020 s. 1.

omaksuttu tulkinta, joka ei näyttäisi vastaavan muiden vastaavien tapausten käsittelyä Suomen verotuksessa. Saatujen lausuntojen perusteella vaikuttaa kyseenalaiselta, voidaanko yhdeltä yritykseltä ansaittu bonus käyttää toisen, oikeudellisesti erillisen yhtiön perimän maksun suorittamiseen siten, että bonus ei olisi veronalaista tuloa. Myös vakuutusmaksun luokitteleminen palvelumaksuksi on kyseenlaista. Professorit Ossa ja Immonen toteavat, että kun bonus käytetään toisessa yhtiössä, tämä on ”vaikeasti sovitettavissa yhteen erillisyyden periaatteen kanssa, ja tämän vuoksi verovapaan tulon alan laajentaminen näyttää olevan ristiriidassa vero-oikeuden systematiikan kanssa”.[31] Kun tuloverolain 29 § ilmentää ”laajaa tulokäsitettä, verovapauden laajentavaan tulkintaan on suhtauduttava pidättyvästi”.[32] Professorit Immonen ja Ossa toteavat johtopäätöksenään, että ”bonuksiin perustuvien hyvitysten verovapautta ei tule Verohallituksen ohjeessa 16.9.2019 ja keskusverolautakunnan ratkaisussa KVL 2011/47 tulkitulla tavalla laajentaa, poiketen ilman lain tukea TVL 29 §:ssä säädetystä laajasta tulokäsitteestä, niihin tilanteisiin, joissa hyvitys käytetään konsernin tai muun yhtiöryhmän tai vastaavan taloudellisen yhteenliittymän toisen yhtiön tuottamien palvelujen palvelumaksujen kattamiseen. Jos bonus käytetään muun kuin saman palveluntuottajan palvelumaksun maksamiseen, hyvitystä tulee pitää TVL 29 §:n nojalla rahaan rinnastettavana veronalaisena etuutena.”[33]

Tässä tapauksessa Verohallinnon linjaus koskee *käytännössä ainoastaan yhtä yritysryhmää eli OP Ryhmää*. Kyse on siten edellä siteeratun Euroopan komission valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon kohdassa 126 tarkoitetusta tilanteesta: ”Kun jäsenvaltiot hyväksyvät tapauskohtaisia myönteisiä toimenpiteitä, jotka hyödyttävät yhtä tai useampaa yksilöityä yritystä (esimerkiksi varojen tai omaisuuserien myöntäminen tietyille yrityksille), on yleensä helppo päätellä, että kyseiset toimenpiteet ovat luonteeltaan valikoivia, sillä niillä varataan suotuisa kohtelu yhdelle tai vain muutamalle yritykselle*.”* Verohallinnon tulkintaohjeen tuoma taloudellinen etu kohdistuu *vain yhteen Suomen markkinoilla toimivaan yritykseen*. Tämän vuoksi on nähdäkseni selvää, että kyse on valtiontukioikeudellisesti *valikoivasta toimenpiteestä.*

Kun mainittu Verohallinnon tulkinta poikkeaa vastaavien verovapaustilanteiden tulkinnasta Suomessa ja kun hyöty omaksutusta tulkinnasta tulee vain yhdelle Suomessa toimivalle vakuutusyhtiölle ja kun tulkintaa ei voida perustella myöskään tuloverotuksen rakenteella, luonteella tai muullakaan hyväksyttävällä perusteella, katson, että kyse on sellaisesta valikoivasta veroedusta, jota on muiden SEUT 107 artiklassa asetettujen kriteerien myös täyttyessä pidettävä

[31] Professori Raimo Immosen ja professori Jaakko Ossan 24.1.2020 päivätty asiantuntujalausunto s. 8.
[32] Professori Raimo Immosen ja professori Jaakko Ossan 24.1.2020 päivätty asiantuntujalausunto s. 8.
[33] Professori Raimo Immosen ja professori Jaakko Ossan 24.1.2020 päivätty asiantuntujalausunto s. 9.

kiellettynä valtiontukena.

6.3 Taloudellinen etu

Kuten edellä on todettu, yrityksen saama taloudellinen etu voi olla suoraa tai epäsuoraa.

Tässä tapauksessa OP Ryhmä saa taloudellista etua sille edullisesta Verohallinnon tulkinnasta, sillä tulkinnan seurauksena osuuspankin asiakkaat eivät joudu maksamaan pääomatulosta kertyvää veroa pankkitoiminnasta (esimerkiksi asuntolainasta) kertyvistä bonuspisteistä, vaan niillä voidaan lyhentää vakuutusmaksuja (esimerkiksi koti- ja liikennevakuutus) ilman veroseuraamuksia.

Tässä tapauksessa kyse on *välillisestä edusta yritykselle*. Verotuen seurauksena OP Ryhmän vakuutusyhtiö (Pohjola Vakuutus) saa *merkittävän hintakilpailuedun suhteessa sen kanssa kilpaileviin vahinkovakuutusyhtiöihin*.

Euroopan komissio toteaa valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa välillisen edun käsitteestä seuraavaa:

> ”4.3 Välillinen etu
> 115. Etu voi siirtyä muihin yrityksiin niiden yritysten lisäksi, joille valtion varoja siirrettiin suoraan (välillinen etu) (178). Toimenpide voi myös olla sekä suoraa etua vastaanottavalle yritykselle että välillistä etua muille yrityksille, esimerkiksi yrityksille, jotka toimivat myöhemmillä tasoilla (179). S*uora edunsaaja voi olla joko yritys tai luonnollinen tai oikeushenkilö, joka ei harjoita minkäänlaista taloudellista toimintaa (180)*[34].
> 116. Tällaiset välilliset edut olisi erotettava lähes kaikkiin valtiontukitoimenpiteisiin liittyvistä pelkistä toissijaisista taloudellisista vaikutuksista (esimerkiksi tuotannon kasvun kautta). Tätä varten toimenpiteen ennakoitavia vaikutuksia olisi tarkasteltava etukäteen. Kyse on välillisestä edusta, jos toimenpide on suunniteltu siten, että se kanavoi toissijaiset vaikutukset kohti tunnistettavissa olevia yrityksiä tai yritysryhmittymiä. Näin on esimerkiksi silloin, jos suoran tuen oikeudellisena tai tosiasiallisena ehtona on vain tiettyjen yritysten (esimerkiksi ainoastaan tietyille alueille sijoittautuneiden yritysten) tuottamien tavaroiden tai palvelujen ostaminen (181).”

Oikeuskäytännön mukaan taloudellinen etu voidaan myöntää paitsi suoraan tietylle yritykselle, yrityksille tai toimialalle, myös epäsuorasti siten, että suora etu myönnetään kuluttajille ja yritys tai yritykset hyötyvät epäsuorasti.[35] Esimerkiksi tapauksessa C-156/98 veronmaksajille myönnettiin

[34] Kursivointi tämän asiantuntijalausunnon kirjoittajan.
[35] Ks. oikeuskäytännön osalta esim. EU-tuomioistuimen tuomioita 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, 26 ja 27 kohta; 28.7.2011, Mediaset SpA v. komissio, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, 73–77 kohta; 13.6.2002, Alankomaat v. komissio, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, 60–66 kohta; ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.3.2009, Italia v. komissio, T-424/05, ECLI:EU:T:2009:49, 136–147 kohta.

verovapaus, mikäli he investoivat Berliinissä tai entisessä Itä-Saksassa sijaitseviin yrityksiin. Tätä veroetua pidetiin investointien kohteena oleville yrityksille myönnettynä valtiontukena.[36]

Mainitussa asiassa komission riidanalaisen päätöksen perustelujen IV osan kuudennessa kappaleessa todetaan seuraavaa: "Taloudellisella hyödyllä tarkoitetaan välillistä hyötyä saavien yritysten osakkuuksien suurempaa kysyntää verrattuna ennen tuloverolain 52 §:n 8 momentin voimaantuloa vallinneeseen oikeudelliseen tilanteeseen; tämän vuoksi sijoittajat (välittömät edunsaajat) ovat valmiit hankkimaan osakkuuksia itäsaksalaisissa ja berliiniläisissä yrityksissä ehdoilla, jotka ovat näiden kannalta edullisempia verrattuna ennen kyseisen toimenpiteen käyttöönottoa vallinneeseen tilanteeseen. Tämän tosiseikan perusteella osakkuuksien määrä kyseisissä yrityksissä kasvaa ja/tai osakkuuden hankintaa mainituissa yrityksissä koskevat sopimusehdot paranevat (osakkuuden hinta verrattuna nimellisarvoon, osakkuuden kesto, korvaus osakkuudesta jne.)."

Saksan hallitus katsoi, etteivät valtiontuen edellytykset täyttyneet asiassa muun ohella sen vuoksi, ettei kyse olisi valtion varoista myönnetystä taloudellisesta edusta. EU-tuomioistuin hylkäsi kanteen todeten valtion varoista saadun edun osalta muun ohella seuraavaa:

> *”22 Ensiksi on todettava, että on selvää, että veronhuojennus, josta hyötyvät ne verovelvolliset, jotka myyvät tiettyjä omaisuuseriä ja voivat vähentää tästä saamansa voiton siinä tapauksessa, että ne hankkivat muita omaisuuseriä, tarjoaa näille edun, jota ei voida pitää perustamissopimuksen tältä osin merkityksellisissä määräyksissä tarkoitettuna tukena kyseisille verovelvollisille, koska toimenpide on soveltamisalaltaan yleinen ja sitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin taloudellisiin toimijoihin.*
> *23 Lisäksi on todettava, että riidanalaisessa päätöksessä EStG:n 52 §:n 8 momentissa myönnettyä veronhuojennusta pidetään valtiontukena ainoastaan sen vuoksi, että se asettaa tietyt uusiin osavaltioihin ja Länsi-Berliiniin sijoittautuneet yritykset edullisempaan asemaan, mikä merkitsee sitä, että tätä säännöstä ei voida pitää yleisenä vero- tai talouspoliittisena toimenpiteenä.*
> *24 Siitä riippumatta, että pelkkää verojen maksun siirtämistä myöhempään ajankohtaan voidaan pitää valtion tukena (ks. asia C-256/97, DM Transport, tuomio 29.6.1999, Kok. 1999, s. I-3913), Saksan hallituksen väite, jonka mukaan veronhuojennuksella myönnetty etu on vain väliaikainen, ei vaikuta riidanalaisen päätöksen pätevyyteen, koska väite koskee vain sijoittajille myönnettyjä etuja eikä kansallisessa säännöksessä tarkoitetuille, uusissa osavaltioissa ja Länsi-Berliinissä sijaitseville yrityksille myönnettyjä etuja.*
> *25 Toiseksi on todettava, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, jos se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tukena pidetään muun muassa toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia*

[36] Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19 päivänä syyskuuta 2000. Saksan liittotasavalta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Saksan uusissa osavaltioissa toimiville yrityksille myönnetty tuki - Sijoituksia suosiva verotuksellinen toimenpide. Asia C-156/98. *European Court Reports 2000 I-06857*. ECLI:EU:C:2000:467

kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (ks. muun muassa asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994, Kok. 1994, s. I-877, 13 kohta ja asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3671, 23 kohta).

26 Esillä olevassa asiassa EStG:n 52 §:n 8 momentissa tarkoitetuille yrityksille välillisesti myönnetty etu perustuu siihen, että jäsenvaltio luopuu verotuloista, jotka se normaalisti olisi saanut, koska tämän luopumisen avulla sijoittajille tarjotaan mahdollisuus hankkia osakkuuksia kyseisissä yrityksissä verotuksellisesti edullisimmin edellytyksin.

27 Vaikka sijoittaja tekee sijoituspäätöksensä itsenäisesti, tämä ei poista veronhuojennuksen ja kyseisten yritysten saaman edun välistä yhteyttä, koska taloudellisesti tarkastellen se markkinaolosuhteiden muutos, jonka etu synnyttää, perustuu julkisen vallan verovarojen menetykseen.

28 Tämän vuoksi komissio on ollut oikeassa katsoessaan, että veronhuojennuksella siirretään valtion varoja."

Kyse oli siis välillisestä edusta. EU-tuomioistuimen tuomiossa on siteerattu muitakin välillistä etua koskevia tapauksia ja oikeuskäytännöstä löytyy lisää vastaavia tapauksia.[37] Kun edellä siteeratussa EU-tuomioistuimen ratkaisussa länsi-berliiniläisiä ja itä-saksalaisia yrityksiä välillisesti suosivaa tukiohjelmaa koskeva veroetu myönnettiin sijoittajille, OP Ryhmän tapauksessa suora etuus eli vapautus pääomatuloverosta myönnetään kuluttaja-asiakkaille ja välillisenä valtiontuen saajana on OP Ryhmä. Kuluttajat voivat nimittäin merkittävästi hyötyä veroedusta vain, mikäli he ostavat sekä pankki- että vakuutuspalveluita OP Ryhmän yrityksiltä. Valtiontukioikeudellisesti relevantti välillinen taloudellinen etu verovapautuksesta kanavoituu OP Ryhmälle ja sen yrityksille, erityisesti vakuutustuotteita myyvälle Pohjola Vakuutukselle. Pohjola Vakuutus saa vakuutusmarkkinoilla merkittävää kilpailuetua sen johdosta, että osuuspankkien pankkiliiketoiminnassa kertyneet bonukset kanavoidaan konsernin sisällä paitsi pankkipalveluita koskeviin palvelumaksuihin, ennen muuta vakuutusmaksuihin. Taloudellinen etu syntyy siitä, että pankkipalveluista kertyneet bonukset voidaan käyttää toisen yrityksen toisella toimialalla perimien vakuutusmaksujen kattamiseen ilman veroseuraamuksia. Kuten Länsi-Berliiniä ja Itä-Saksaa koskeneessa tapauksessa, myös OP Ryhmän tapauksessa taloudellisesti tarkastellen se markkinaolosuhteiden muutos, jonka etu synnyttää, perustuu julkisen vallan verovarojen menetykseen.

Etu on merkittävä, sillä yksistään vuonna 2020 OP Ryhmä myönsi asiakkailleen uusia bonuksia noin 255 miljoonan euron edestä. Mikäli mainituista bonuksista olisi peritty pääomatuloveroa alemman 30 prosentin verokannan mukaan, Suomen valtio olisi saanut noin 77 miljoonaa euroa lisätuloja. Vuonna 2020 valtion myöntämän taloudellisen edun määrä oli siis sanottu 77 miljoonaa euroa. Etua on kertynyt yhtäjaksoisesti vuodesta 2011 alkaen. Aineistosta ilmenee, että tyypillinen osuuspankin asuntolaina-asiakas voi maksaa esimerkiksi koti- ja liikennevakuutuksen

[37] Ks. oikeuskäytännän osalta esim. Quigley, European State Aid Law and Policy (2015) s. 103 ss.

kokonaisuudessaan OP-bonuksilla.

OP Ryhmä on lisäksi sittemmin entisestään kasvattanut asiakkaille kertyvien bonusten määrää. Vuonna 2023 OP Ryhmä korotti kertyviä bonuksia 30 % vuoden 2022 tasoon verrattuna, jolloin uusia bonuksia kertyi vuonna 2023 jo 275 miljoonan euron arvosta. Vuonna 2024 bonuksia puolestaan kertyy OP Ryhmän ilmoituksen mukaan 40 % enemmän vuoden 2022 tasoon verrattuna. OP Ryhmä on hiljattain ilmoittanut tulevansa jatkamaan korotettujen bonusten kerryttämistä myös vuonna 2025.

Katson edellä mainituin perustein, että SEUT 107 artiklassa tarkoitettu *taloudellisen edun* tunnusmerkistö täyttyy tässä tapauksessa.

6.4 Kilpailun vääristyminen

6.4.1 OP-bonusten vaikutusmekanismista

OP-bonuksia käytetään automaattisesti hyvittämään asiakkaan vähittäispankki-, sijoitus- ja vahinkovakuutuspalveluihin liittyviä palvelumaksuja. OP Ryhmä päättää asiakkaan puolesta, miten asiakkaan bonukset hyvitetään. Marraskuussa 2011 OP-bonusohjelmaa muutettiin siten, että ohjelmasta poistettiin asiakkaan mahdollisuus nostaa käyttämättömät bonukset rahana. Samoin poistettiin mahdollisuus valita bonusten käyttökohde. Kyse näyttää olleen vero-oikeudellisesta optimoinnista; muutokset tehtiin, jotta bonuksia ei katsottaisi asiakkaan verotettavaksi pääomatuloksi. Tälle menettelyllä saatiin Verohallinnon hyväksyntä soveltamisohjeella edellä kuvatuin tavoin. Kun otetaan huomioon OP Ryhmän koko ja suhteellinen asema Suomen vakuutusmarkkinoilla, on oletettavaa, että hinnoittelumekanismilla on yleisemminkin vaikutusta Suomen pankki- ja vakuutusmarkkinoilla vallitsevaan kilpailuasetelmaan.

Asiantuntijalausuntoa varten saadun aineiston perusteella *kilpailun vääristymistä on pidettävä taloudellisesti ja kilpailun toimivuuden näkökulmasta varsin merkittävänä*. Esimerkiksi OP Ryhmän verkkosivuilla olevan bonuslaskurin perusteella 200 000 euron suuruisesta asuntolainasta kertyy tällä hetkellä vuodessa 700 euron suuruiset bonukset. Mikäli tämä summa olisi normaalin pääomatuloveron piirissä, asiakas joutuisi maksamaan veroa alemman 30 %:n pääomatuloverokannan mukaan 210 euroa vuodessa.

Verotuen turvin OP Ryhmä voi pitää yllä järjestelmää, joka vääristää kilpailua. Mikäli nimittäin

asiakas ei ota vakuutuksia Pohjola Vakuutuksesta vaan joltakin sen kilpailijalta, asiakas menettää pankkipalvelukulujen määrän ylittävät bonukset, käytännössä *valtaosan* kertyneistä bonuksista. Omistaja-asiakkaille on siten luotu bonusjärjestelmän kautta voimakas kannustin siirtää vakuutuksensa OP Ryhmään ja pitää ne siellä. Tämä heikentää muiden vakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia kilpailla hinnalla Pohjola Vakuutuksen asiakkaista. OP-bonusohjelmaan liittyvä verotuki osaltaan heikentää asiakkaiden kannustimia siirtää osia vakuutustuotteita koskevasta kysynnästään vaihtoehtoisille palveluntarjoajille, sillä asiakkaat menettäisivät OP-bonuksia tällaisen siirron johdosta.

6.4.2 Johtopäätökset kilpailun vääristymisestä

Katson että SEUT 107 artiklassa tarkoitetun kilpailun vääristymisen tunnusmerkistö täyttyy tässä asiassa. Kilpailun vääristyminen on varsin merkittävää.

6.5 Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Toimenpiteen tulee vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kauppavaikutus täyttyy kohtuullisen helposti, mikäli tuen saaja harjoittaa taloudellista toimintaa kyseisillä markkinoilla toiminnan muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Mikäli tuensaaja harjoittaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan liittyvää taloudellista toimintaa, toimenpiteellä on oikeuskäytännössä katsottu olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vastaavasti jo pelkästään se, että tuki lujittaa yrityksen asemaa suhteessa kilpaileviin yrityksiin unionin sisäisessä kaupassa, riittää kauppavaikutuskriteerin täyttymiseen.

OP Ryhmä on yritys, joka kilpailee muiden yritysten kanssa Suomen markkinoilla. Sillä on toimintaa myös muissa EU-maissa. OP Ryhmän markkina-asema Suomessa on vahvistunut viime vuosina sekä vähittäispankkitoiminnan markkinoilla että vakuutusmarkkinoilla, tai ainakaan sen asema ei ole heikentynyt. Voidaan arvioida, että bonuksiin liittynyt verotuki on hyödyttänyt erityisesti Pohjola Vakuutuksen toimintaa. Kuten edellä on todettu, bonusten verokohtelun aiheuttama verotuki on myös suuruudeltaan merkittävä.

Edellä olevat seikat huomioon ottaen katson, että bonusten verokohtelulla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, siten kuin SEUT 107 artiklassa edellytetään.

7 Jäsenvaltion velvollisuudesta poistaa kielletty valtiontuki

EU-jäsenvaltion yleisenä velvollisuutena on olla myöntämättä SEUT 107 artiklassa kiellettyjä valtiontukia ja muutoinkin noudattaa valtiontukisäännöksistä johtuvia velvoitteitaan. Lisäksi EU-oikeus velvoittaa kansallisia viranomaisia lainvalmistelussa ja soveltamiskäytännössä. EU:n perussopimusten ja säädösten lisäksi muut EU-oikeuden lähteet, kuten EU-oikeuden periaatteet, EU:n tekemät kansainväliset sopimukset ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö, ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, ja ne velvoittavat kansallisia viranomaisia.

Valtiontukien osalta jäsenvaltion on SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla perittävä takaisin kielletty valtiontuki komission päätöksessä asetetussa määräajassa. Vaikka SEUT 108 artiklan 2 kohdassa ei nimenomaisesti mainita tuen takaisinperintää, tämä velvollisuus on vahvistettu oikeuskäytännössä.[38] Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan laittoman valtiontuen takaisinperiminen on johdonmukainen seuraus tuen toteamisesta sääntöjenvastaiseksi. Takaisinperinnän tarkoituksena on poistaa kilpailun vääristymä, joka on aiheutunut sääntöjenvastaisesta tuesta saadusta kilpailuedusta. Tuensaaja siten menettää taloudellisen edun, jonka se on laittomasti saanut.[39] Takaisinperintä turvaa myös valtiontukisääntöjen tehokasta vaikutusta (*effet utile)*.

Neuvoston menettelyasetuksen 16 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion on toteutettava laittoman valtiontuen takaisinperintä viipymättä ja tehokkaasti.[40] Komissio asettaa jäsenvaltiolle ensinnäkin määräajan tarkkojen tietojen ilmoittamiselle jäsenvaltion suunnittelemista ja jo toteuttamista toimenpiteistä tuen takaisinperimiseksi. Määräaika komission informoimiselle on yleensä kaksi kuukautta komission tekemän takaisinperintäpäätöksen tiedoksi antamisesta. Komissio asettaa jäsenvaltiolle myös määräajan takaisinperinnän toteuttamiselle, joka on yleensä neljä kuukautta tiedoksiannosta.[41]

Toisaalta tuen takaisinperintä ei rajoitu tilanteisiin, joissa Euroopan komissio on tehnyt langettavan päätöksen kielletystä valtiontuesta. Unionin tuomioistuin katsoi *Eesti Pagar* -tapauksessa, että

[38] Ks. esim. yhdistetyt asiat C-164/15 P ja C-165/15 P Aer Lingus, ECLI:EU:C:2016:990, kohta 116.
[39] Ks. esim. C-127/16 P SNCF Mobilités v. komissio, ECLI:EU:C:2018:165, kohta 104.
[40] Neuvoston asetus (EU) N:o 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (kodifikaatio), EUVL N:o L 248, 24.9.2015, s. 9–29.
[41] Komission tiedonanto sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperinnästä, EUVL C 247, 23.7.2019, s. 1–23, kohta 72

kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus taata valtiontukisäännösten vastaisesti myönnetyn tuen tehokas takaisinperintä myös silloin, kun komissio ei ole vielä edes ottanut kyseistä tukitoimenpidettä arvioitavaksi.[42] EU-tuomioistuin totesi virolaisen tuomioistuimen pyynnöstä SEUT 234 artiklan nojalla antamassaan ennakkoratkaisussa, että kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on toteuttaa ne toimenpiteet, joilla tukien toteuttamisen sääntöjenvastaisuus voidaan korjata, jottei tuensaajalla olisi enää mahdollisuutta käyttää tukia vapaasti komission päätöksen tekemiseen saakka.[43]

Tästä voidaan johtaa yleisempi periaate, jonka mukaan jäsenvaltion toimimisvelvollisuus valtiontukiasioissa ei rajoitu komission päätösten tehokkaaseen täytäntöönpanoon, vaan sillä on omakin velvollisuus huolehtia EU-valtiontukioikeuden noudattamisesta alueellaan.

EU-oikeuden soveltaminen onkin käytännössä suurelta osin jäsenvaltioiden viranomaisten tehtävänä. Jäsenvaltioilla tulee olla tehokkaan oikeussuojan takaava järjestelmä, jolla varmistetaan EU-oikeuden tehokas toteutuminen käytännössä. Yksilön oikeussuojakeinoista päätetään kansallisesti myös EU-asioissa, mikä merkitsee, että kansalaiset voivat vedota EU-oikeuteen kansallisissa tuomioistuimissa ja muissa kansallisissa viranomaisissa kansallisten menettelyiden mukaisesti. EU-tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välinen ennakkoratkaisumenettely varmistaa osaltaan sen, että EU:n valtiontukisäännöksiä noudatetaan ja sovelletaan asianmukaisesti jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden velvoitteita ilmentää sekin, että SEUT 107 artiklan rikkomustapauksissa kyse on nimenomaan jäsenvaltion EU-oikeuden vastaisesta toiminnasta, joskin tehokkuusperiaatteen toteuttamiseksi takaisinperintä kohdistetaan valtiontukioikeudellisesti laitonta tukea saaneisiin yrityksiin. Eesti Pagar -tuomiolla voi olla vaikutusta tässäkin tapauksessa.

SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohtaan kirjattu *vilpittömän yhteistyön periaate* velvoittaa jäsenvaltion toteuttamaan ”kaikki toimenpiteet, joilla varmistetaan EU:n perussopimuksista ja säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen”. Jäsenvaltion tulee muun muassa toteuttaa tarvittavat kansalliset toimenpiteet EU-säädösten panemiseksi täytäntöön. Periaate velvoittaa myös pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa EU:n tavoitteiden toteutumisen. Vilpittömän yhteistyön periaate sitoo jäsenvaltion kaikkia viranomaisia. Kansallisten tuomioistuinten ja muiden kansallisten viranomaisten tulee muun muassa tulkita EU-oikeutta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä luotujen periaatteiden mukaisesti.

[42] Ks. C-349/17 Eesti Pagar, ECLI:EU:C:2019:172, kohta 95.
[43] Ks. C-349/17 Eesti Pagar, ECLI:EU:C:2019:172, kohta 89.

SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot tukevat unionia sen tehtävien täyttämisessä. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unionin ja jäsenvaltioiden tulee avustaa toisiaan näiden tehtävien suorittamisessa unionin tavoitteiden toteuttamiseksi. Periaatetta sovelletaan kaikkiin komission ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin, ja se on tärkeä myös valtiontukien valvonnassa.

Unionin viranomaisissa käsiteltäväksi valtiontukiasia voi tulla esimerkiksi jäsenvaltion komissiolle tekemän ennakkoilmoituksen johdosta, kilpailijan Euroopan komissiolle tekemän kantelun johdosta tai komission omasta aloitteesta. Unionin tuomioistuimeen asia voi päätyä muun ohella komission päätöstä koskevan valituksen tai kansallisen tuomioistuimen tekemän ennakkopäätöspyynnön johdosta. Eräissä tilanteissa kansallinen tuomioistuin voi pyytää myös komissiolta lausuntoa.[44]

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Lisäksi saman sopimusmääräyksen mukaan

> ”[j]os komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.”

Siten ennakkoilmoitusta koskeva velvollisuus koskee niin myönnettyjä tukia kuin tuen myöntämistä koskevia suunnitelmia. Tarkoituksena on, että komissio voi sääntelyn toteutumisen turvaamiseksi ja valtiontukien estämiseksi ottaa suunnitelmiin kantaa jo ennen kuin ne toteutetaan. Myös sekundäärioikeudessa on vastaavia määräyksiä.[45]

Valtiontukisäännösten perusteella on täten olemassa periaatteessa neljään kategoriaan jaettavissa olevaa tukea: laitonta valtiontukea, sääntöjen vastaista ei-ennakkoilmoitettua valtiontukea, sääntöjen mukaista ennakkoilmoitettua tukea ja sekundäärilainsäädännöllä sallittua tukea. Lähtökohtana on, että jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa valtiontukitoimenpiteitä ennen kuin komissio on hyväksynyt ne ennakkoon. Myös kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkastaa, onko tukea ilmoitettu lainkaan, tai onko se pantu täytäntöön ennen kuin komissio on hyväksynyt sen. Tarkoitus on suojella yksityisten oikeuksia tuen sääntöjenvastaisen täytäntöönpanon vaikutuksilta. Toisaalta kyse on laajemmasta jäsenvaltion toimintavelvollisuudesta, jossa kyse on myös hallintoviranomaisten velvollisuudesta noudattaa sitovaa lainsäädäntöä, kuten esimerkiksi EU:n

[44] Ks. komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, 2009/C 85/01.
[45] Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, 2 ja 3 art.

valtiontukisääntöjä.

Tämän asiantuntijalausunnon perusteella ollaan tilanteessa, että Suomessa on käytössä järjestely, jossa on kyse SEUT 107 artiklan vastaisesta ei-ennakkoilmoitetusta valtiontuesta.

Kun viimeistään tässä vaiheessa tiedossa on, että finanssialan bonusten osalta kyse on kielletystä valtiontuesta, SEUT 107 artiklan vastaista järjestelmää tulisi muuttaa mahdollisimman pikaisesti. Kielletyn valtiontuen poistamisen lykkääminen lisäisi merkittävästi valtiontuen takaisinperintää koskevaa riskiä. Tähän nähden kielletystä valtiontuesta tulisi luopua ilman aiheetonta viivytystä ja ilman siirtymäaikaa.

8. Johtopäätökset

Verohallinnon ohjeen mukaisessa pankki- ja vakuutusalan bonusten verokohtelussa on kyse valikoivasta verotuesta, josta kertyy välillistä taloudellista hyötyä OP Ryhmälle. Valikoiva verotuki johtaa ensinnäkin siihen, että huomattavan suuret bonukset jäävät tuloverolain 29 §:n veronalaisuuden lähtökohdasta poiketen pääomaverotuksen ulkopuolelle. OP-bonuksia ei voida pitää tavanomaisina ja kohtuullisina alennuksina. Valikoiva verotoimenpide johtaa siihen, että suuri määrä luottojen ja säästöjen perusteella syntyviä bonuksia ohjautuu perusteettoman palvelu- ja vakuutusmaksujen rinnastuksen seurauksena vakuutustuotteisiin. Valikoiva verotoimenpide asettaa vakuutusmarkkinoiden toimijat keskenään erilaiseen kilpailuasetelmaan ja vääristää kilpailua vakuutusmarkkinoilla SEUT 107 artiklan vastaisella tavalla. Menettely vaikuttaa myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kun kaikki kielletyn valtiontuen edellytykset täyttyvät tässä asiassa katson, että kyse on SEUT 107 artiklassa kielletystä valtiontuesta.

On myös todettava, että kielletyn valtiontuen poistamisen lykkääminen lisäisi merkittävästi valtiontuen takaisinperintää koskevaa riskiä.

Nyt käsillä oleva, selkeästi SEUT 107 artiklan vastainen oikeustila tulisi lopettaa lainmuutoksella mahdollisimman pikaisesti ja ilman siirtymäaikaa.

Espoossa 5. päivänä marraskuuta 2024

Petri Kuoppamäki
Yritysjuridiikan professori, OTT
Kauppaoikeuden ja oikeustaloustieteen dosentti