OTT, varatuomari Juha Raitio
Eurooppaoikeuden professori, Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
Puh. 050-5315496
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Helsinki 6.11.2024

If Vahinkovakuutus Oyj
Keilasatama 2 C
02150 Espoo

Lausunto: OP-bonukset ja miksei laittoman valtiontuen ylläpitämiseen voida asettaa siirtymäaikaa

1. Toimeksianto

Olen saanut If Vahinkovakuutukselta pyynnön lausua EU-oikeudellisesta näkökulmasta asiasta, joka koskee OP-ryhmän osuuspankkien omistaja-asiakkailleen myöntämien ns. OP-bonusten verokohtelua, jonka osalta tulkintakysymys liittyy osaltani ennen muuta asian valtiontukioikeudelliseen arviointiin sekä siirtymäajan merkitykseen käsillä olevassa asiassa. Lausunnossani selvitän alkuun, kuinka kyseessä on SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettu valtiontuki ja kuinka kyseessä on selektiivinen tukijärjestely. Tehtävän suorittamiseksi minulle on toimitettu seuraava materiaali:

1. Professori Petri Kuoppamäen lausunto 5.11.2024
2. HE 108/2024 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2025 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaieiksi.
3. Bonusten verokohtelua koskevat relevantit Verohallinnon ohjeet (2012, 2013 ja 2019; joista viimeisin on tällä hetkellä voimassa oleva versio

Lisäksi olen itse tehnyt If Vahinkovakuutukselle 24.11.2021 OP-bonuksiin liittyvän valtiontukioikeudellisen lausunnon, jonka keskeistä sisältöä olen voinut hyödyntää tätä lausuntoa laatiessani. Aikaisemmassa lausunnossani olen jo käsitellyt kysymystä, millä perusteella OP-bonuksia voidaan pitää kiellettynä valtiontukena, joten toiston välttämiseksi käyn tarkoituksellisen lyhyesti läpi argumenttini pääkohdat. Tässä lausunnossa on olennaista keskittyä siihen, millä perusteella ei ole oikeudellisesti perusteltua omaksua mitään siirtymäaikaa laittoman valtiontuen ylläpitämiseksi, kuten nyt on hallituksen esityksessä HE 108/2024 vp esitetty.

2. Mistä on kyse OP-bonuksia koskevassa asiassa?

Nykyinen asiakasbonusten verotuskäytäntö on mahdollistanut OP-bonuksiin liittyvän menettelyn, jossa vähittäispankkipalveluista ja erityisesti asuntolainoista kertyviä bonuksia on käytetty Pohjola Vakuutuksen tarjoamien vahinkovakuutusten vakuutusmaksujen maksamiseen ilman veroseuraamuksia. Tämä perustuu Verohallinnon ohjeeseen VH/1792/000100/2019 bonusten verokohtelusta saman konsernin puitteissa, kun asiakkaalla ei ole valinnanmahdollisuutta niiden käyttökohteesta, vaan pankki valitsee käyttökohteet. Nimittäin asiakkaan valintavalta johtaa Keskusverolautakunnan mukaan kertyneiden bonusten verottamiseen pääomatulona (KVL 47/2011). Verohallinnon ohjeessa rinnastetaan virheellisesti palvelumaksut (siis hallinnolliset palkkiot) ja vakuutusmaksut. Nimittäin vakuutusmaksu on hinta vakuutuspalvelusta, eli se ei rinnastu esimerkiksi hoitopalkkioon tai merkintäpalkkioon ja on selkeästi pankkipalvelusta eroavasta palvelusta perittävä maksu. EU-oikeudellisena huomiona voidaan pelkän hallintokäytännön katsoa olevan myös valtion vastuun synnyttävä julkisvallan käyttöä lainsäädännön tavoin ilmentävä toimi, johon valtion vastuun EU-oikeuden rikkomisesta voi perustaa.[1]

Asia ei ole vähämerkityksinen taloudellisesti ja luo asiakkaalle itse asiassa merkittävän edun, joka puolestaan kannustaa keskittämään pankki- ja vakuutuspalvelut OP-ryhmään kilpailuneutraliteettia loukaten. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on vuonna 2021 arvioinut Suomen markkinoiden suurimman toimijan verotuen olevan noin 100 miljoonaa euroa ja 2023 jopa 115 miljoonaa euroa. KKV:n tietojen mukaan OP-ryhmä jakoi vuonna 2020 bonuksia 255 miljoonaa euroa, mistä 30 prosentin pääomaverokannalla muodostuu 77 miljoonan euron

[1] Ks. esim. C-525/14 *komissio v Tsekki*, ECLI:EU:C:2016:714 ja aiemmin esim. C-387/99 *komissio v Saksa* (2004) ECR I-3751, kohta 42. Hallintokäytäntö voi olla rikkomuskanteen kohteena silloin, kun kyseinen käytäntö täyttää tietyt vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset.

suuruinen verotuki. Näistä bonuksista noin 51 prosenttia kohdistui vahinkovakuutustuotteiden vakuutusmaksuihin. Nämä huomattavan suuret bonukset jäävät siis tuloverolain 29 §:n veronalaisuuden lähtökohdasta poiketen pääomaverotuksen ulkopuolelle OP-ryhmässä.

Yksityisen asiakkaan kannalta edun merkitys havainnollistuu Verohallinnon ohjeen mukaisesti seuraavan esimerkin avulla. Jos ajatellaan esimerkiksi tilannetta, että verovelvollisella on 100000 euron suuruinen talletus tai laina OP-ryhmän pankissa ja hän saa tästä esimerkiksi 100 bonuspistettä, arvoltaan 100 euroa, niin nämä bonukset käytetään sitten automaattisesti pankin päätöksellä verovelvollisen tai hänen perheenjäsenensä palvelumaksujen kattamiseen ilman valinnanmahdollisuutta konsernin sisällä. Tämä etu ei ole siis veronalainen, sillä se ei ole saajansa pääomatuloa. Verohallinnon ohjeessa esitettyä esimerkki mukaillen, jos henkilöllä on vaikkapa 500000 euron laina ja siihen liittyen bonuksia 500 euron arvosta, vakuutusmaksua ei vahinkovakuutuksesta perittäisi välttämättä lainkaan. Todettakoon, että käsitykseni mukaan OP-ryhmän asiakkaille kertyvät bonukset ovat vielä olennaisesti suurempia, kuin Verohallinnon ohjeen sisältämässä esimerkissä. Myös tällä tavalla yksityiselle kohdistettu etu voi olla kiellettyä valtiontukea, mistä seuraavaksi tarkemmin.

3. Miksi kyse on kielletystä valtiontuesta?

EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään jaotellut SEUT 107(1) artiklasta ilmenevät kielletyn tukitoimen kriteerit seuraavasti:

> *Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Kyseisen toimenpiteen on toiseksi oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.*[2]

Kaikkien näiden kriteereiden tulee täyttyä samanaikaisesti tuen myöntämishetkellä[3]

[2] Ks. C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (2006) ECR I-2941, kohta 56 ja C-341/06 P & C-342/06 P, *Chronopost v. UFEX* (2008) ECR I-4777, kohta 122, T-196/04 *Ryanair v. Komissio* (2008) ECR II-3643, kohta 36 ja C-222/07 *UTECA* (2009) ECR I-1407, kohta 42 ja C-140/09 *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (2010) ECR I-5243, kohta 31.
[3] Ks esim. C - 20/15 P ja C - 21/15 P, *World Duty Free Group*, ECLI:EU:C:2016:981, 53 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

Olen professori Petri Kuoppamäen 5.11.2024 päivätyssä lausunnossa tarkemmin kuvatuin perustein samaa mieltä siitä, että tässä OP-bonuksia koskevassa asiassa kaikki SEUT 107(1) artiklan mukaiset kielletyn valtiontuen kumulatiiviset kriteerit täyttyvät. Yleisen määritelmän mukaan valtion tukitoimi kattaa julkisen vallan toimenpiteet, joilla esimerkiksi vero- ja maksuhelpotusten, valtiontakausten tai korkotukien avulla kohennetaan tietyn yrityksen tai tuotannonalan taloudellista asemaa. Nyt on siis kyse verotuesta.

Olen jo edellä viitannut siihen, että pelkästään Verohallinnon hallintokäytäntöön perustuva etu OP-ryhmälle on tukea valtion varoista, sillä siinä valtio luopuu sille lähtökohtaisesti kuuluvista tuloista.[4]

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tukitoimen selektiivisyyttä koskeva edellytys täyttyy, mikäli tukitoimi suosii jotain yritystä[5] tai tuotannonalaa[6] verrattuna muihin.[7] Komission ns. käsitetiedoksiannossa[8] selektiivisyyttä on arvioitu kolmivaiheiden analyysin avulla, jossa ensin selvitetään tarkasteltava viitejärjestelmä.[9] OP-ryhmän saama veroetu on ilman muuta jo määritelmällisesti valikoivaa tukea, koska mikään muu markkinatoimija ei ole Suomessa vastaavassa asemassa niin, että edellä kuvattu ristiinsubventio pankkipalveluista vakuutuksiin olisi mahdollista. Lisäksi on huomattava, että taloudellinen etu on varsin merkittävä suuruudeltaan. Näin ollen järjestelyllä on kauppavaikutus niin, että sillä on jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ulottuva vaikutus ja se luonnollisesti vääristää kotimaisia markkinoita OP-ryhmän eduksi. Tähän on myös kilpailuneutraliteettia valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittänyt huomiota. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tukitoimen sallittavuutta arvioitaessa olennaista ei ole sen tarkoitus tai tavoite, vaan todellinen vaikutus markkinoiden kannalta.[10]

---

[4] Ks. esim. C-83/98 P, *Ladbroke Racing* (2000) ECR I-3271.
[5] Ks. esim. C-301/87 *Ranska v. komissio* (1990) ECR 307.
[6] Ks. esim. C-75/97 *Belgia v komissio* (1999) ECR I-3671, kohta 33.
[7] Ks. esim. C-143/99 *Adria-Wien Pipeline* (2001) ECR I-8365, kohta 34, C-409/00 *Espanja v. komissio* (2003) ECR I-1487, kohta 47, C-126/01 *GEMO* (2003) ECR I-13769, kohta 35, C-20/15 P ja C-21/15 P, *World Duty Free Group*, ECLI:EU:C:2016:981, kohta 54, C-579/16 P, *komissio v FIH Holding*, ECLI:EU:C:2018:159, kohta 44 ja T-696/17 *Havenbedrijf Antwerpen*, ECLI:EU:T:2019:652, kohdat 126-127.
[8] Ks. komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä, EUVL, N:o C 262, 19.7.2016, s. 1.
[9] Ks. kolmivaiheista analyysiä koskevasta oikeuskäytännöstä esim. C-20/15 P ja C-21/15 P, *World Duty Free Group*, ECLI:EU:C:2016:981, kohdat 57-58, T-399/11 RENV, *Banco Santander*, ECLI:EU:T:2018:787, kohdat 61-62, C-374/17 *Finanzamt B v A-Brauerei*, ECLI:EU:C:2018:1024, kohdat 36-44 ja T-696/17 *Havenbedrijf Antwerpen*, ECLI:EU:T:2019:652, kohdat 129-130 sekä viitejärjestelmän määrittämisestä esim. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus asiassa C-562/19 P, *komissio v Puola*, ECLI:EU:C:2020:834, kohdat 29-62.

[10] Ks. 173/73 *Italia v. komissio* (1974) ECR 709, kohta 13, 78/76 *Steinike & Weinlig* (1977) ECR 595, kohta 21, C-241/94 *Ranska v. komissio* (1996) ECR I-4551, kohta 20, C-251/97 *Ranska v. komissio* (1999) ECR I-6639, kohdat 35–38, C-382/99 *Alankomaat v komissio* (2002) ECR I-5163, kohta 61 ja C-126/01 *GEMO* (2003) ECR I-13769, kohta 34.

Edellä kuvattu OP-bonuksista ja niiden verotuksen ulkopuolelle jäämisestä muodostuva taloudellinen etuus on ns. uusi tuki, joka vääristää vakuutustoiminnan markkinoita. Menettelyasetuksessa (EU) 2015/1589 komission toimivalta suorittaa toimenpiteiden ennakkoarviointia rajoitetaan tilanteisiin, joissa toimenpide on 'uusi tuki'. Uudella tuella tarkoitetaan asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan c-kohdan mukaan *'kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset'*.[11] Nyt käsillä oleva uutta tukea koskeva veroetuus on jäänyt notifioimatta taustamateriaalista ilmenevien tietojen perusteella. Tämä on merkittävää, koska SEUT 108(3) artikla ja ilmoitusmenettelyä koskevan ns. menettelytapa-asetuksen 2015/1589[12] artikla 3 edellyttävät, että tuki annetaan vasta sitten, kun komissio on arvioinut tuen soveltuvan sisämarkkinoille.

Asiaan ei myöskään sovellu SEUT 107 artiklan 2 tai 3 artiklan poikkeukset eikä mikään ryhmäpoikkeusasetus tai *de minimis*-asetus (EU) N:o 2023/2831, jonka 3(2) artiklan mukaan tukitoimi ei kuulu SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan, jos yhdelle yritykselle myönnettävän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei ylitä 300 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana.[13] Niinpä asiaa on tarkasteltava SEUT 107(1) artiklan pohjalta.

4. Mistä siirtymäaikaa koskeva ongelma muodostuu?

On siis perusteltua lähteä siitä, että OP-bonustenverokohtelussa on kyse SEUT 107(1) artiklan kieltämästä valtiontuesta, ja tämän seikan olen tarkemmin perustellut 24.11.2021 päiväämässä lausunnossani. Se on selkeästi selektiivinen etu, jota ei ole notifioitu SEUT 108(3) artiklan mukaisesti komissiolle. Kaikki tuet, jotka eivät kuulu *de minimis* -asetuksen, yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tai SGEI-palveluiden tukemiseen liittyvän poikkeuslupapäätöksen soveltamisalaan, on ilmoitettava komissiolle. Tämä johtaa siihen, että notifioimattomaan ja kiellettyyn valtiontukeen liittyy velvoite periä se takaisin, eli takaisinperintävelvoite. Nyt

[11] Ks. EUVL, N:o L 248, 24.9.2015, s. 9.
[12] Ks. EUVL, N:o L 248, 24.9.2015, s. 9.
[13] Ks. Ks. EUVL, N:o L 2831, 15.12.2023, s. 1

kuitenkin hallituksen esityksessä esitetään, että laittomalle valtiontukijärjestelylle säädetään erityinen vuoden siirtymäaika ilman minkäänlaisia oikeudellisesti kestäviä perusteita.

Tämä seikka perustuu siihen, että lakiesityksessä OP-bonuksiin tulisi jatkossa sovellettavaksi seuraava 53c §:n säännös:

"53 c § Luottojen, talletusten ja sijoitusten perusteella kertyvät asiakasedut

Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän veronalaista pääomatuloa on asiakasbonus, -hyvitys, -alennus tai muu vastaava asiakkuuteen perustuva rahanarvoinen etu, jos etu kertyy tai muodostuu yksityistalouden luottojen, talletusten, sijoitusten, sijoitusvakuutusten, vakuutusmuotoisten sijoitustuotteiden tai kapitalisaatiosopimusten määrän tai arvon perusteella.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu etu on kuitenkin verovapaata tuloa siltä osin, kuin:

1) etu käytetään tai se kohdistuu 1 momentissa mainittuihin eriin liittyviin palveluihin, palvelumaksuihin tai luoton korkoihin; ja

2) etua ei makseta rahana tai siihen verrattavalla tavalla eikä asiakas voi vaikuttaa edun käyttökohteeseen."

Tämä säännös korjaa asianmukaisella tavalla edellä esitetyn valtiontukiongelman. Ongelma muodostuu kuitenkin siirtymäajasta, joka tulisi poistaa nyt käsillä olevasta lakiesityksestä. Lakiesityksen lopussa todetaan nimittäin seuraavasti:

"Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2025 toimitettavassa verotuksessa. Lain 55 d §:ää sovelletaan kuitenkin ensimmäisen kerran jo verovuodelta 2024 toimitettavassa verotuksessa. **Lain 53 c ja 64 a §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2026 toimitettavassa verotuksessa**."

Seuraavaksi on luotava katsaus laittoman valtiontuen takaisinperintään ja arvioitava edellä kuvattua kansallista siirtymäaikajärjestelyä takaisinperintäriskin valossa.

5. Huomioita valtiontuen takaisinperinnästä

Laittoman ja sisämarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperinnän tarkoituksena on palauttaa ennen tuen myöntämistä vallinneet olosuhteet ja poistaa laittomasti myönnetyn ja

sisämarkkinoille soveltumattoman tuen kilpailulle aiheuttama vääristymä.[14] Vain poikkeuksellisissa olosuhteissa saattaa olla epäasianmukaista määrätä tuen palauttamisesta.[15] Tässä tapauksessa on edellä esitetyn perusteella ilmeistä, että kyseessä on laiton valtiontuki, kun selektiivisellä tavalla OP-ryhmä saa OP-bonuksiin liittyvästä verotuskäytännöstä taloudellista etua, jota ei ole notifioitu komissiolle. Takaisinperintä edellyttää komission muodollisen tutkinnan jälkeen annettua päätöstä tuen soveltumattomuudesta sisämarkkinoille. Takaisinperintä kohdistuu niihin yrityksiin, jotka tosiasiallisesti ovat hyötyneet tuesta.[16]

Menettelytapa-asetuksen (EU) 2015/1589 16(1) artiklan mukaisesti jäsenvaltion on toteutettava "kaikki tarpeelliset toimenpiteet" tuen perimiseksi takaisin tuen saajalta. Jäsenvaltiolla on siis ns. menettelyautonomia, jota se ei kuitenkaan saa käyttää tehottomasti EU:n etuja loukaten.[17] Kolmansien tahojen oikeussuojan kannalta kysymys puolustautumisesta takaisinperintää vastaan on keskeinen. Takaisinperintää ei saa määrätä, jos se olisi jonkin yleisen oikeusperiaatteen vastaista, mikä on OP-ryhmän kannalta olennaista. Käytännössä tällaisina yleisinä oikeusperiaatteina voivat tulla tässä yhteydessä kyseeseen lähinnä oikeusvarmuuden ja siihen sisältyvän luottamuksensuojan periaatteiden soveltaminen tuensaajan eduksi.[18] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus vedota luottamuksensuojaan edellyttää kolmen kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä:

- Unionin hallintoelimen on täytynyt antaa asianomaiselle luottamuksensuojaan vetoavalle taholle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja[19] (*specific assurances*), jotka on antanut toimivaltainen ja luotettava taho.
- Näiden vakuuttelujen on oltava sellaisia, että ne saavat aikaan perustellun odotuksen sen henkilön mielessä, jolle ne on osoitettu.
- Vakuuttelujen tulee olla sovellettavien normien mukaisia.

Lisäksi on syytä todeta, että luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevaan kanneperusteeseen ei voida tehokkaasti vedota sellaisen komission päätöksen riitauttamiseksi,

---

[14]Ks. esim. C-350/93 *komissio v. Italia* (1995) ECR I-699, kohta 22, C-75/97 *Belgia v. Komissio* (1999) ECR I-3671, kohdat 64–65, C-210/09 *Scott ja Kimberly Clark* (2010) ECR I-4613, kohta 22 ja komission tiedonanto valtiontuen takaisinperinnästä, EUVL, N:o C 272, 15.11.2007, s. 4, kohta 13. Kyse on siis muusta kuin rangaistusluonteisesta seuraamuksesta.
[15]Ks. esim. *Quigley* 2015, s. 577 ja esim. C-275/10 *Residex Capital*, ECLI:EU:C:2011:814, kohta 35.
[16]Esim. C-457/00 *Belgia v. komissio* (2003) ECR I-6931, kohdat 55–62, T-34/02 *Le Levant* (2006) ECR II-267, kohta 120 ja T-196/02 *MTU Friedrichshafen* (2007) ECR II-2889, kohta 46.
[17]Esim. C-209/00 *komissio v. Saksa* (2002) ECR I-11695, kohta 34 ja C-210/09 *Scott ja Kimberly Clark* (2010) ECR I-4613, kohdat 20–21.
[18]Ks. T-207/10 *Deutsche Telekom*, ECLI:EU:T:2018:786, kohta 37.
[19]Ks. esim. 223/85 *RSV* (1987) ECR 4617, kohta 17 ja C-349/17 *Eesti Pagar*, ECLI:EU:C:2019:172, kohta 97.

jossa kansallinen toimenpide luokitellaan SEUT 107(1) artiklan tarkoittamaksi valtiontueksi, koska valtiontuen käsite ei ole riippuvainen toimielinten toiminnasta tai lausumista.[20] Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota EU-oikeuden täsmällistä säännöstä vastaan, mikä tässä tapauksessa viittaa SEUT 107(1) artiklaan ja notifiointivelvoitetta koskevaan SEUT 108(3) artiklaan. Myöskään kansallisen viranomaisen EU-oikeuden vastainen toiminta ei voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa EU-oikeuden vastaista kohtelua.[21] Näin ollen Verohallinnon ohjeeseen perustuva verotuskäytäntö ei tarjoa OP-ryhmälle luottamuksensuojaa, koska se johtaa notifioimattomaan valtiontukeen edellä esitetyllä tavalla. Niinpä siis SEUT 108(3) artiklan vastaisen notifioimattoman valtiontuen osalta tuen saaja ei voi luottaa siihen, että tuki on myönnetty laillisesti, ellei ole olemassa poikkeuksellisia olosuhteita.[22]

Luottamuksensuojan perustavien vakuuttelujen täsmällisyysvaatimuksesta on joustettu esimerkiksi silloin, kun komission ratkaisukäytäntöä rasittaa perustelematon viivästys.[23] Takaisinperintää ei saa määrätä asian vanhennuttua eli yli kymmenen vuotta vanhoja tukia ei voida menettelytapa-asetuksen 17 artiklan mukaan periä takaisin.[24] Myöskään täydellisen mahdotonta täytäntöönpanoa ei toteuteta.[25] Käytännössä täytäntöönpanon täydellistä mahdottomuutta ei ole tilanne, jos kansalliselle täytäntöönpanolle on poliittisia, kansalliseen oikeuteen perustuvia tai kansallisten viranomaisten omista teoista ja laiminlyönneistä johtuvia syitä.[26] Lisäksi tuen saaneen yrityksen talousvaikeudet eivät yksinään riitä näytöksi siitä, että takaisinperintä olisi mahdotonta.[27]

Komissio on se taho, joka määrittelee, onko tietty valtiontuki sisämarkkinoille soveltuvaa ja siksi edellä on ajateltu tavanomaista tilannetta, jossa takaisinperintä seuraa komission päätöksestä. Toki myös kansallinen tuomioistuin voi määrätä laittoman tuen takaisinperittäväksi, kuten kävi esimerkiksi Juankosken ns. Premium Board-tapauksessa.[28] On myös olennaista huomioida, että tukiviranomaisella, siis tässä tapauksessa verohallinnolla, on lisäksi omaehtoinen ja itsenäinen velvollisuus periä takaisin laiton valtiontuki, eli perintäpäätös

---

[20]Ks. esim. T-207/10 *Deutsche Telekom*, ECLI:EU:T:2018:786, kohta 46 ja T-399/11 RENV, *Banco Santander*, ECLI:EU:T:2018:787, kohdat 264–265 oikeuskäytäntöviittauksineen.
[21]Ks. C-349/17 *Eesti Pagar*, ECLI:EU:C:2019:172, kohta 104.
[22]Ks. esim. T-207/10 *Deutsche Telekom*, ECLI:EU:T:2018:786, kohta 40.
[23]Ks. esim. 223/85 *RSV* (1987) ECR 4617, kohta 17.
[24]Ks. menettelytapa-asetus (EU) 2015/1589, EUVL, N:o L 248, 24.9.2015, s. 9.
[25]Esim. 52/84 *komissio v. Belgia* (1986) ECR 89, kohta 14 ja C-280/95 *komissio v. Italia* (1998) ECR I-259, kohta 13.
[26]Ks. esim. C-622/16 P–C-624/16 P, *Montessori*, ECLI:EU:C:2018:873, kohta 91.
[27]Esim. 63/87 *komissio v. Kreikka* (1988) ECR 2875, kohta 14.
[28] KHO:2015:76.

ei edellytä välttämättä komission päätöstä kaikissa olosuhteissa. Tällainen tilanne oli käsillä esimerkiksi Eesti Pagar-tapauksessa[29], jonka tosiseikaston ja tuomion kuvaan sen merkityksen ja havainnollisuuden vuoksi seuraavaksi:

- Eesti Pagar hankki 2008 Kauko-Telko Oy:ltä vuoka-ja paahtoleivän tuotantolinjan. Sopimus tuli voimaan, kun 5 % hinnasta maksettiin 3.9.2008. Sittemmin 29.9.2008 Eesti Pagar teki Nordea Finance Estonian kanssa leasingsopimuksen, jonka jälkeen osapuolet tekivät kolmenkeskisen kauppasopimuksen, jolla Kauko-Telko myi leivän tuotantolinjan Nordea Finance Estonialle, joka taas antoi sen leasing-vuokralle Eesti Pagarille. Sitten Eesti Pagar esitti tukihakemuksen 24.10.2008 Viron yrittäjyyden kehittämissäätiölle (EAS), joka myönsi 10.3.2009 tukea 526000 euroa niin, että Euroopan aluetukirahasto osittain rahoitti sen. Ongelmaksi muodostui, että EAS ilmoitti 22.1.2013 Eesti Pagarille, että mainittu tuki ei ottanut huomioon yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa mainittua kannustavan vaikutuksen vaatimusta eli sitä, että tukihakemus olisi pitänyt tehdä ennen kauppaa. EAS päätti takaisinperiä tuen, johon ei liittynyt sallittavaa poikkeusta ja jota ei oltu notifioitu.
- Eesti Pagar valitti takaisinperintäpäätöksestä ja lopulta hävisi jutun EU-tuomioistuimessa. Tukea antanut viranomainen voi periä siis laittoman tuen takaisin ilman komission asiaa koskevaa päätöstä.
- Tuomion kohdassa 104 todetaan seuraavaa: Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen ei kuitenkaan voida vedota unionin oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä vastaan, eikä unionin oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa unionin oikeuden vastaista kohtelua (tuomio 20.6.2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 7.8.2018, Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, 52 kohta).

Eesti Pagar-ratkaisu korostaa ns. huolellisen taloudellisen toimijan (*prudent trader*)[30] vaatimusta ja sitä, ettei yritys voi saada luottamuksensuojaa laittomiin asiantiloihin, kuten

---

[29] Ks. C-349/17 *Eesti Pagar*, ECLI:EU:C:2019:172.

[30] Ks. huolellisen taloudellisen toimijan vaatimuksesta esim. C-672/13 OTP Bank Nyrt, ECLI:EU:C:2015:185, kotha 77, jossa todetaan seuraavaa: "*Valtiontakauksen edunsaajien osalta on lopuksi todettava, että kun otetaan huomioon, että komission SEUT 108 artiklan nojalla harjoittama valtiontukien valvonta on pakottava, tuensaajayritykset voivat lähtökohtaisesti perustellusti luottaa siihen, että niille myönnetty tuki on sääntöjenmukainen, ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu mainitun artiklan mukaista menettelyä, ja huolellisen taloudellisen toimijan pitäisi yleensä olla kykenevä varmistumaan siitä, että menettelyä on noudatettu. Erityisesti silloin, kun tuki on otettu käyttöön ilmoittamatta sitä ennalta komissiolle, jolloin tuki on*

esimerkiksi notifioimattomaan valtiontukeen. Huolellisen taloudellisen toimijan velvoite on takaisinperinnän yhteydessä korostunut hiljattain myös Suomeen liittyvässä Koiviston Auto-tapauksessa.[31] Takaisinperintä ei periaatteessa ole rangaistus, vaan restituutiotoimi, joka pyrkii saattamaan markkinoiden tilanteen sellaiseksi kuin tukea ei olisi koskaaan annettukaan. Käytännössä tämä voi kuitenkin johtaa varsin suuriin takaisinperintäsummiin, kuten kävi esimerkiksi edellä viitatussa Koiviston Auto-tapauksessa.

6. Johtopäätöksiä

1. Nyt käsillä olevassa lakiesityksessä HE 108/2024 vp ei ole oikeudellisesti perusteltavissa olevaa syytä siirtymäajalle, jonka mukaan OP-ryhmän bonusjärjestelmään liittyvä laiton valtiontukijärjestely poistetaan vasta 1.1.2026 alkaen. Tämä poikkeus on syytä poistaa niin, että laki tulee myös sen 53 c §:n osalta voimaan 1.1.2025.
2. Luottamuksensuoja ei suojaa laittomia asiantiloja.
3. OP-ryhmän bonusjärjestely pankkipalveluista vakuutuspalveluihin konsernin sisällä sisältää selektiivistä valtiontukea, joka johtuu Verohallinnon hallintokäytännöstä, mikä kytkee asiaan valtion vastuun ja varat.
4. Käsillä olevaa tukijärjestelyä ei ole notifioitu SEUT 108(3) artiklan tarkoittamalla tavalla eikä ole muutakaan perustetta, joka poistaisi SEUT 107(1) artiklan soveltuvuuden.
5. Takaisinperintäriski on ilmeinen OP-bonusten aiheuttaman taloudellisen edun osalta.
6. Ei ole oikeudellisesti perusteltavissa, miksi Suomen valtio säätäisi lain, jonka seurauksena laittoman valtiontuen kanavoiminen OP-ryhmälle jatkuu vielä vuoden siirtymäajan ja lisää näin ollen mahdollisesti takaisinperittävää summaa. OP ryhmässä ilmeisesti aiotaan tästä riskistä huolimatta korottaa OP-bonuksia vuodelle 2025.
7. Olisi perin erikoista, että lainsäätäjä ei huomioisi asianmukaisesti tässä asiassa edes kansallisen kilpailuviranomaisen (KKV) esittämiä näkemyksiä kilpailuneutraliteetin rikkomisesta tässä OP-bonuksia koskevassa asiayhteydessä. Edellä kuvattu verotuki

---

SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla sääntöjenvastainen, tuensaaja ei voi kyseisellä hetkellä perustellusti luottaa siihen, että tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti."

[31] Ks. C-697/22 P, Koiviston Auto Oy, ECLI:EU:C:2024:641.

johtaa käytännössä vahinkovakuutusten sitomiseen etenkin asuntolainoihin, mutta myös muihin OP-ryhmästä nostettuihin lainoihin bonusjärjestelmän vuoksi. Verotus ei saa johtaa kilpailua vääristäviin käytäntöihin.

Helsingissä 6.11.2024

Juha Raitio

professori