

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta (käteisasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta (käteisasetus) (U 58/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Kari Kemppainen, valtiovarainministeriö
- johtava juristi Sanna Atrila, Finanssivalvonta
- juristi Juha Sarin, Suomen Pankki
- johtava varautumisasiantuntija Tehi Palletvuori, Huoltovarmuuskeskus
- ryhmäpäällikkö Anna-Emilia Sirén, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava asiantuntija Kirsi Klepp, Finanssiala ry
- edunvalvontajohtaja Simo Hiilamo, Kaupan liitto ry
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto ry
- lakimies Kai Massa, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- professori Antti Ripatti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Yrittäjät ry
- Vammaisfoorumi ry
- Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto VALLI ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 28. kesäkuuta 2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen asemasta laillisena maksuvälineenä (COM(2023) 364 final). Valtioneuvoston kirjelmä koskee tätä ehdotusta. Asetusehdotuksella pyritään turvaamaan eurokäteisen rooli laillisena maksuvälineenä ja varmistamaan sen laajan hyväksyttävyyden ja riittävä saatavuus. Lähtökohtana olisi, että maksunsaaja ei saisi kieltäytyä maksuna tarjotusta eurokäteisestä, elleivät osapuolet olisi sopineet toisesta maksutavasta tai ellei siihen sovellettaisi poikkeusta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että keskuspankkirahan saatavuus ja käytettävyys eri asiakasryhmille turvataan myös digitalisoituvassa yhteiskunnassa. Tämän vuoksi valtioneuvosto pitää komission eurokäteistä koskevaa säädösehdotusta lähtökohtaisesti perusteltuna. Keskuspankkirahaa sen eri muodoissa tulisi säännellä pitkälti samoin ehdoin ottaen kuitenkin huomioon keskuspankkirahan eri muotojen erityispiirteet sekä sen ominaisuuksien että käytettävyyden suhteen.

Valtioneuvosto toteaa, että Suomessakin on väestöryhmiä, joille käteinen on tärkeä, ja joillekin jopa ainut mahdollinen maksutapa.

Valtioneuvosto katsoo, että laillisen maksuvälineen määritelmän tuominen yhteiseen lainsäädäntöön on perusteltua yhdenmukaisen koko EU-aluetta koskevan sovellettavuuden vuoksi. Samoin valtioneuvosto pitää perusteltuna, että eurokäteisen saatavuutta ja hyväksyttävyyttä on tarkoituksemukaista säännellä samanaikaisesti, koska niiden välinen riippuvuussuhde on ilmeinen.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdotuksia siitä, että käytettävää maksuvälinettä koskevan päätöksenteon tulisi perustua osapuolten tosiasiallisiin valintamahdollisuuksiin ja että käteisen vastaanottamisesta kieltäytymisen tulisi perustua asianmukaisiin ja painaviin syihin. Valtioneuvosto katsoo, että käteisen vastaanottamisesta kieltäytymisen perusteita tulisi selventää lainsäädäntöneuvotteluissa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa komissiolle siirrettäisiin varsin laajaa harkintavaltaa sisältävää toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission tehtävänä tulisi olla käteisen saatavuuden ja käytettävyyden arviointi eri jäsenvaltioissa, mutta komissiolle ei tulisi siirtää 9 artiklan 5 kohdan mukaista toimivaltaa määrätä täytäntöönpanosäädöksiin yksittäisiä jäsenvaltioita velvoittavista korjaavista toimenpiteistä.

Vakiintuneesti on katsottu, että komissiolle siirrettävä toimivalta ei voi koskea asetuksen keskeisiä osia eikä sisältää laajaa poliittista harkintavaltaa. Ehdotuksen jatkokäsittelyn aikana valtioneuvosto arvioi vielä tarkemmin, täyttääkö 6 artiklassa ja 9 artiklan 2 kohdassa komissiolle ehdotettu toimivalta hyväksyä lisäpoikkeuksia ja indikaattoreita nämä edellytykset. Lisäksi valtioneuvosto pyrkii joka tapauksessa lisäämään neuvoston ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksia.

Valiokunnan lausunto TaVL 26/2023 vp

sia delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten hyväksymismenettelyissä. Tähän voitaisiin päästä esimerkiksi pidentämällä delegoitujen säädösten vastustamisen määräaikaa ja käyttämällä neuvoa-antavan komiteamenettelyn sijasta tarkastelumenettelyä, jossa jäsenvaltioilla on paremmat mahdollisuudet tarvittaessa estää täytäntöönpanosäädöksen voimaantulo.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Komissio antoi 28.6.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen asemasta laillisena maksuvälineenä (COM(2023) 364 final). Ehdotus on osa yhtenäisvaluuttapakettina julkaistua kokonaisuutta, joka sisältää myös ehdotuksen digitaalisen euron juridisesta kehyksestä.

Asetusehdotuksen tavoitteena on turvata eurokäteisen rooli laillisena maksuvälineenä niin, että varmistetaan käteisen laaja hyväksyttävyyys ja sen riittävä saatavuus. Ehdotuksen taustalla on komission arvio, jonka mukaan käteisen hyväksyttävyyys maksuvälineenä on heikentynyt tietyissä jäsenvaltioissa ja tietyillä toimialoilla ja sen saatavuus on vaikeutunut esimerkiksi pankkiautomaatti- ja konttoriverkoston supistumisen seurauksena.

Talousvaliokunta pitää ehdotuksen yleistä tavoitetta turvata käteisen rooli laillisena maksuvälineenä kannatettavana ja kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

Keskeisten ehdotusten arviointia

Käteisen saatavuus ja sen hyväksyttävyyys maksuvälineenä

Ehdotuksen mukaan yleisenä periaatteena tulee olla, että käteinen on hyväksyttävä maksuvälineenä täydestä nimellisarvosta niin, että maksuvelvollisuudesta voi vapautua tarjoamalla velkojalle euroseteleitä ja -metallirahoja. Ehdotettu laillisen maksuvälineen määritelmä vastaa EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa tulkitaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 128 artiklan 1 kohdan mukaista laillisen maksuvälineen käsitettä (yhdistetyt asiat C-422/19 ja C-423/19).

Lähtökohtana on, että maksunsaaja ei saisi kieltäytyä maksuna tarjotusta eurokäteisestä, elleivät osapuolet ole sopineet toisesta maksetavasta. Ehdotuksen mukaan eurokäteisen vastaanottamisesta voisi kuitenkin kieltäytyä, jos maksuksi tarjotun setelin arvo on suhteettoman suuri verrattuna maksettavaan määrään tai jos yrityksellä ei olisi kyseisenä ajankohtana saatavilla vaihtorahaa tai kyseisen maksun seurauksena enää riittävästi vaihtokassaa tavanomaisten liiketoimiensa suorittamiseen. Lisäksi komissiolle annettaisiin valtuudet hyväksyä delegoiduilla säädöksillä myös muita poikkeuksia.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että keskuspankkirahan saatavuus ja käytettävyyys eri asiakasryhmille turvataan myös digitalisoituvassa yhteiskunnassa ja pitää tästä näkökulmasta ehdotusta perusteltuna. Vaikka Suomi on yksi niistä EU:n jäsenmaista, joissa kä-

Valiokunnan lausunto TaVL 26/2023 vp

teistä käytetään kaikkein vähiten, Suomessa on väestöryhmiä, joille käteinen on tärkeä ja joillekin jopa ainut mahdollinen maksutapa. Yhden asiantuntijalausunnon mukaan Suomessa on satojatuhanisia ihmisiä, joille käteisen käyttömahdollisuus on ensiarvoisen tärkeä. Erityisen merkityksellinen käteisen rooli on niille henkilöille ja henkilöryhmille, jotka eivät käytä digitaalisia palveluja sekä ikääntyneiden, lasten ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten toimintaedellytysten turvaamiseksi. Erityisesti käteisen saatavuuden osalta alueelliset erot ovat Suomessa suuria, joten ehdotus on merkityksellinen myös alueellisen tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta. Käteisen etuna on pidetty myös sen käyttäjälle tuomaa anonymiteettiä.

Talousvaliokunta viittaa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin ja toteaa, että käteisen saatavuudella ja hyväksyttävyydellä on merkitystä myös tilanteissa, joissa pyritään varmistamaan palkkojen, eläkkeiden ja sosiaalietuuksien maksatuksen jatkuvuus sekä väestön mahdollisuus hankkia elintarvikkeet, lääkkeitä, muut välttämättömyyshyödykkeet ja välttämättömät palvelut normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Normaalioloissa palkkoja maksetaan käteisenä erityisesti alkutuotannon kausityöntekijöille, joiden ei ole mahdollista avata pankkitiliä Suomessa.

Talousvaliokunta pitää merkityksellisinä myös useissa asiantuntijalausunnoissa esiin tuotuja turvallisuuteen, harmaaseen talouteen, rikollisuuteen, kilpailutilanteeseen, ympäristökysymyksiin ja kustannuksiin liittyviä näkökohtia. Asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotuksessa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota käteisen käyttöön liittyviin turvallisuusnäkökohtiin ja viitataan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan (yhdistetyt asiat C-422/19 ja C-423/19) käteisen hyväksymispakosta tulee voida poiketa erityisesti turvallisuus- ja kohtuullisuusnäkökohtien perusteella. Erityisesti tuodaan esiin, että lisääntyvä käteisen käyttäminen lisää riskiä ryöstöihin ja fyysiseen väkivaltaan, ja esimerkiksi kaupan ja muiden palveluntarjoajien toimipisteissä laajamittainen käteisen käyttäminen heikentäisi asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuutta. Käteisen laajamittaisen käytön katsotaan lisäävän myös harmaan talouden ja rahanpesun riskiä.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota asiantuntijalausunnoissa todettuun seikkaan, jonka mukaan rahahuolto on Suomessa käteisen käytön vähenemisen seurauksena keskittynyt ja sen kustannukset ovat nousseet huomattavasti. Mahdollisesti infrastruktuuria, tuotteita ja palveluja jouduttaisiin rakentamaan uudelleen käteisen käsittelyä varten, ja erityisesti pienet yritykset kärsisivät kohonneista rahahuollon kustannuksista. Tämä heijastuisi väistämättä myös kuluttajahintoihin. Lausunnoissa tuodaan myös esiin, että lisääntyessään arvokuljetukset voisivat kasvattaa hiilijalanjälkeä Suomessa. Vaatimus käteisen hyväksymisestä koskisi käytännössä vain kivijalkaliikkeitä, joten todennäköisesti yhä useampi toimija siirtyisi tarjoamaan tuotteitaan ja palveluitaan yksinomaan verkkokaupassa.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti talousvaliokunta pitää perusteltuina komission ehdotuksia siitä, että käytettävää maksuvälinettä koskevan päätöksenteon tulisi perustua osapuolten tosiasiallisiin valintamahdollisuuksiin. Valiokunta katsoo, että tätä tavoitetta palvelee maksamisen ratkaisujen monipuolisuuden säilyminen yhteiskunnassa. Käteisellä rahalla on muiden maksutapojen joukossa tärkeä rooli, jolle ei kaikin osin ole korvaavaa muuta vaihtoehtoa. Valiokunta korostaa erityisesti, että arkielämän kannalta keskeiset tuotteet ja palvelut, esimerkiksi ruoka ja lääkkeitä tulee pystyä maksamaan käteisellä. Tämän takia on varmistettava, että käteisen saatavuutta

Valiokunnan lausunto TaVL 26/2023 vp

ja hyväksyttävyyttä turvaavien arvoketjujen kokonaisuus toimii asianmukaisesti sekä normaalioloissa että normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Sekä valtioneuvoston kirjelmästä että asiantuntijalausunnoista käy ilmi, että käteisen merkitys maksuvälineenä vaihtelee merkittävästi eri jäsenmaissa muun muassa kuluttajien erilaisten tarpeiden ja tottumusten sekä jäsenmaiden maantieteellisten eroavuuksien vuoksi. Talousvaliokunta pitää tästä syystä erittäin tärkeänä, että jäsenvaltioilla on riittävästi liikkumavaraa, kun määritetään käteisen hyväksyttävyyttä ja sen saatavuutta koskevia kriteereitä kussakin maassa.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan ehdotuksen mukaisia käteisen vastaanottamisesta kieltäytymisen perusteita tulisi selkeyttää. Valiokunta katsoo myös, että poikkeukset käteisen hyväksymispakkoon tulisi määritellä ehdotettua laajemmin, jotta jäsenmaille turvataan riittävä liikkumavara. Valiokunnan näkemyksen mukaan komissiolle ehdotettu laaja toimivalta hyväksyä käteisen hyväksymispakkoa koskevia poikkeuksia delegoiduilla säännöksillä ei myöskään riittävällä tavalla huomioi jäsenvaltioiden eroavuuksista johtuvia erilaisia tarpeita. Näistä syistä on tärkeää, että ehdotuksen mukaiset poikkeukset ja niiden laajuus sekä komissiolle annettujen toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisuus arvioidaan huolellisesti jatkokesittelyssä.

Jäsenvaltioiden rooli ja velvoitteet

Ehdotuksessa edellytetään, että kaikki jäsenmaat nimeävät yhden tai useamman toimivaltaisen viranomaisen, jonka tehtävänä olisi arvioida, toteutuuko ehdotuksen tavoite käteisen hyväksyttävyydestä ja sen saatavuudesta jäsenvaltion alueella riittävässä määrin ja tehokkaalla tavalla. Niiden tulisi toimittaa vuosittain komissiolle ja Euroopan keskuspankille arvioinnista raportti, joka perustuisi komission hyväksymiin indikaattoreihin. Ehdotuksen mukaan komissiolla olisi valtuudet antaa täytäntöönpanosäädöksiä arvioinneissa käytettävistä indikaattoreista. Jos käteisen hyväksymisessä tai saatavuudessa katsotaan olevan puutteita, komissio voisi määrätä jäsenvaltion toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä. Valiokunta yhtyy tältä osin valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan komissiolle ei tulisi antaa valtuuksia määrätä yksittäistä jäsenmaata velvoittavia korjaavia toimenpiteitä.

Yhdessä asiantuntijalausunnossa otetaan myös kantaa siihen, mikä viranomainen Suomessa soveltuisi parhaiten hoitamaan ehdotuksen mukaisia toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä. Sen mukaan sektorikohtaiset valvontatehtävät tulisi lähtökohtaisesti keskittää kansallisesti sille sektori-
viranomaiselle, jonka tehtäväalaa asia ensisijaisesti kuuluu. Talousvaliokunta toteaa, että ehdotus on vielä siinä määrin keskeneräinen, ettei tässä vaiheessa voida ottaa kantaa siihen, mikä kansallinen viranomainen olisi tehtävään sopivin.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että yhteiskunnassa varmistetaan erilaisten maksutapojen monipuolisuus niin, että erilaiset maksamisen ratkaisut muodostavat toisiaan täydentävän ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Tämä lähestymistapa mahdollistaa parhaiten eri väestöryhmien ja yksilöiden tarpeiden ja valinnanmahdollisuuksien huomioon ottamisen sekä normaalioloissa että normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 26/2023 vp

Valiokunta korostaa, että käteinen raha on yksi tärkeä maksutapa muiden joukossa ja merkityksellinen erityisesti mahdollisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa sekä tietyille henkilöryhmille, kuten ikääntyneille, lapsille ja vammaisille. Sen vuoksi sen hyväksyttävyyden ja saatavuuden varmistaminen riittävällä tavalla koko jäsenvaltion alueella. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että käteisen käyttöön liittyvät turvallisuus- ja kohtuullisuusnäkökohdat sekä jäsenmaiden maksamiseen liittyvät erityispiirteet ja alueelliset näkökohdat voidaan ehdotetun sääntelyn puitteissa huomioida asianmukaisesti. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että kannustimet kaikille helposti saatavilla olevien uusien maksutapojen kehittämiseen säilyvät.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että komissiolle on annettu huomattavan laajat valtuudet antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä keskeisistä ehdotuksen soveltamisalan laajuuteen vaikuttavista asiakokonaisuuksista. Valiokunta yhtyy tältä osin valtioneuvoston kantaan ja edellyttää, että näiden valtuuksien tarkoituksenmukaisuus ja hyväksyttävyyden tulee tarkasti selvittää jatkoneuvotteluissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 5.12.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen