

U 58/2023 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 28.6.2023 julkaisema ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 19.10.2023

Elinkeinoministeri Wille Rydman

Neuvotteleva virkamies Kari Kemppainen

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSESTA EURO-
SETELEIDEN JA -METALLIRAHJOJEN LAILLISEN MAKSUVÄLINEEN ASEMASTA****1 Tausta**

Komissio antoi 28.6.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen asemasta laillisenä maksuvälineenä (COM(2023) 364 final). Ehdotus on osa yhtenäisvaluuttapakettina julkaistua kokonaisuutta, jossa säädetään myös digitaalisen euron käyttöönottamisesta.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission euroseteleitä ja -metallirahoja koskevan asetusehdotuksen tavoitteena on turvata eurokäteisen rooli laillisenä maksuvälineenä varmistaen käteisen laaja hyväksyttävyyys ja riittävä saatavuus. Vaikka eurokäteistä hyväksytäänkin maksuvälineenä tällä hetkellä varsin laajasti koko euroalueella, ongelmia on ilmennyt tietyissä jäsenvaltioissa ja tietyillä toimialoilla. Samanaikaisesti on ilmennyt myös vaikeuksia saada käteistä esimerkiksi pankkiautomaatti- ja konttoriverkostojen supistumisen vuoksi. Nämä ongelmat eurokäteisen saatavuudessa ja hyväksyttävyydessä ovat johtaneet siihen, että kysymys sen roolista laillisenä maksuvälineenä on korostunut, ja tämän vuoksi komissio on katsonut tarpeelliseksi selkiyttää sitä tämän asetusehdotuksen kautta.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö*Kohde ja soveltamisala (artiklat 1 ja 2)*

Asetusehdotuksessa annettaisiin yksityiskohtaiset säännökset käteisen laillisen maksuvälineen soveltamisalasta sekä euroseteleiden ja -metallirahojen saatavuudesta. Säännöt koskisivat rahallisten velkojen selvitystä siltä osin kuin ne olisi maksettava käteisellä. Ehdotus sisältää myös säännöt hyväksyttävistä poikkeuksista, säännöt käteisen hyväksyttävyyden seurantaan koskien erityisesti ennalta tehtyjä käteisen yksipuolisia poissulkemisia maksutapahtumissa (*ex ante unilateral exclusion of payments in cash*) sekä säännöksen käteisen tehokkaan ja riittävän saatavuuden varmistamiseksi.

Laillisen maksuvälineen määritelmä ja poikkeukset (artiklat 4,5 ja 6)

Ehdotuksessa esitetään ensimmäistä kertaa sekundaarisessa lainsäädännössä käteisen laillisen maksuvälineen määritelmä ja sääntely. Tähän asti "laillinen maksuväline" on määritelty vain komission vuonna 2010 antamassa suosituksessa ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä yhdistetyissä asioissa C-422/19 ja C-423/19, jossa tulkitaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 128 artiklan 1 kohdan sisältämää laillisen maksuvälineen käsitettä. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti 4 artiklassa esitetään käteiselle laillisen maksuvälineen määritelmä: 1) pakollinen hyväksyminen yleisperiaatteena, 2) hyväksyminen täydestä nimellisarvosta ja 3) maksuvelvollisuudesta vapautuminen tarjoamalla velkojalle euroseteleitä ja -metallirahoja. Lähtökohtana on, että maksunsaaaja ei saisi kieltäytyä maksuna tarjotusta eurokäteisestä, elleivät osapuolet ole sopineet toisesta maksutavasta tai ellei siihen sovellettaisi poikkeusta.

5 artiklassa vahvistettaisiin ehdot, joilla eurokäteisen vastaanottamisesta kieltäytyminen olisi mahdollista. Tällaisen kieltäytymisen olisi tapahduttava vilpittömässä mielessä, sen olisi perustuttava oikeutettuihin syihin ja suhteellisuusperiaatteen ottaen huomioon ne konkreettiset olosuhteet, joissa maksu on suoritettava. Todistustaakka siitä, että nämä edellytykset täyttyvät, olisi maksunsaajalla. Asetuksen 5 artiklassa esitetään kaksi oikeutettua syytä, joiden perusteella eurokäteisen hyväksymisestä voitaisiin kieltäytyä: jos maksuksi tarjotun setelin arvo olisi suhteettoman suuri verrattuna maksettavaan määrään; jos yrityksellä ei olisi asianomaisena ajankohtana saatavilla vaihtorahaa tai jos yrityksellä ei olisi kyseisen maksun seurauksena olemassa enää riittävästi vaihtokassaa tavanomaisten liiketoimiensa suorittamiseen.

Asetuksen 6 artiklassa komissiolle annettaisiin valtuudet hyväksyä muita poikkeuksia pakollisen hyväksymisen periaatteen delegoiduilla säädöksillä.

Käteismaksujen hyväksyminen (artikla 7)

Asetuksen 7 artiklalla pyritäisiin varmistamaan, että laillisen maksuvälineen pakollisen hyväksynnän perusperiaatetta ei heikennettäisi laajasti käytössä olevan käteisen hyväksymättömyyden vuoksi, jossa yritykset yksipuolisesti ja etukäteen rajoittavat käteisen hyväksymistä.

Jäsenvaltioilla olisi velvollisuus valvoa etukäteen tapahtuvien yksipuolisten käteismaksujen poissulkemisen laajuutta ja varmistaa, että käteismaksut hyväksytään 4 artiklassa määritellyn käteisen hyväksymisvelvollisuuden periaatteen mukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi raportoitava vuosittain arviointinsa komissiolle ja Euroopan keskuspankille. Jos pakollisessa hyväksymisessä katsotaan tapahtuneen heikentymistä, jäsenvaltioiden olisi toteutettava korjaavia toimenpiteitä.

Käteisen saatavuus (artikla 8)

Asetuksen 8 artiklassa asetettaisiin jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa riittävä ja tehokas käteisen saatavuus koko alueellaan. Jäsenvaltioilla olisi velvollisuus valvoa käteisen saatavuutta, ja niiden olisi myös arvioitava vuosittain alueensa tilanne ja raportoitava arviostaan komissiolle ja Euroopan keskuspankille. Jos riittävää ja tehokasta käteisen saatavuutta ei saavuteta, jäsenvaltioiden olisi toteutettava korjaavia toimenpiteitä.

Menettelylliset näkökohdat (artikla 9)

Artiklassa määriteltäisiin menettelyt, jotta 7 ja 8 artiklassa säädetyt velvoitteet voitaisiin panna tehokkaasti täytäntöön. Tältä osin kaikkien jäsenvaltioiden olisi nimettävä yksi tai useampi kansallinen toimivaltainen viranomainen, jolla olisi tarvittavat hallinnolliset ja sääntelyvaltuudet käteismaksujen hyväksymisen ja käteisen saatavuuden osalta.

Nimetyillä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi velvollisuus arvioida, heikentävätkö mahdolliset käteisen vastaanottokiellot sen vastaanottamisen pakollista periaatetta, ja olisiko käteisen saatavuus kansalaisille ja yrityksille riittävää ja tehokasta jäsenvaltioiden alueilla. Arviointi perustuisi artiklan 2 kohdan mukaisiin yhteisiin indikaattoreihin, jotka komissio hyväksyisi täytäntöönpanosäädöksillä. Tämä arvio ilmoitettaisiin komissiolle 13 artiklan mukaisesti. Jos jäsenvaltiot toteuttaisivat korjaavia toimenpiteitä 7 ja 8 artiklassa säädettyjen velvoitteidensa osalta, kyseiset korjaavat toimenpiteet olisi ilmoitettava vuosittain komissiolle ja Euroopan keskuspankille annettavassa kertomuksessa.

Komissio valvoisi, että käteismaksujen hyväksyminen sekä käteisen riittävä ja tosiasiallinen saatavuus on kussakin jäsenvaltiossa asetuksen velvoitteiden mukaista. Artiklan 5 kohdassa komissiolle siirrettäisiin lisäksi varsin pitkälle menevä toimivalta hyväksyä tarvittaessa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa määrättäisiin toimenpiteistä, jotka asianomaisen jäsenvaltion olisi tilanteen korjaamiseksi toteutettava kyseisessä täytäntöönpanosäädöksessä asetetussa määräajassa.

Delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten hyväksymismenettelyt (artiklat 10 ja 11)

10 artiklassa määrättäisiin siirretyn säädösvallan käyttämisestä. Ehdotuksen 6 artiklan nojalla annettu lisäpoikkeuksia koskeva delegoitu säädös tulisi voimaan, mikäli Euroopan parlamentti tai neuvosto ei yhden kuukauden kuluessa säädöksen tiedoksi saannista ilmaisisi vastustavansa sitä. Parlamentin tai neuvoston aloitteesta tätä määräaika voitaisiin jatkaa yhdellä kuukaudella. Yleensä unionin säädöksissä vastaava määräaika delegoidun säädöksen voimaantulon vastustamiselle on 2+2 kuukautta. Komissio ei ole ehdotuksessaan esittänyt perusteluja normaalia lyhyemmälle määräajalle.

11 artiklassa määrättäisiin puolestaan komiteamenettelystä, jossa jäsenvaltiot valvoisivat komissiolle 9 artiklassa siirretyn indikaattoreiden ja korjaavien toimenpiteiden hyväksymistä koskevan täytäntöönpanovallan käyttöä. Komissio ehdottaa sovellettavaksi neuvoa-antavaa menettelyä, jossa jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea ei voi kielteiselläkään lausunnollaan tarvittaessa estää täytäntöönpanosäädöksen voimaantuloa.

Seuraamukset (artikla 12)

12 artiklassa säädettäisiin, että jäsenvaltioiden olisi säädettävä asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista asetuksen säännösten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Jäsenvaltioille annettaisiin tiettyä joustavuutta sovellettavien seuraamusten luonteen suhteen.

Raportointi (artikla 13)

13 artiklassa säädettäisiin, että kunkin jäsenvaltion olisi toimitettava komissiolle ja EKP:lle vuosittain kertomus käteisen pakollisen hyväksynnän poikkeuksista, yksityiskohtaisista tiedoista ja analyysistä jäsenvaltion tilanteesta käteisen saannin ja käteisen vastaanottamisen osalta, ja 7 ja 8 artiklan mukaisesti toteutettavista korjaavista toimenpiteistä sekä toteutetuista seuraamuksista.

Oikeussuojakeinot (artikla 14)

14 artiklassa edellytettäisiin, että jäsenvaltiot ilmoittaisivat luonnollisille henkilöille ja yrityksille käytettävissä olevista kanavista ja oikeussuojakeinoista, joiden kautta toimivaltaisille viranomaisille voitaisiin ilmoittaa tapauksista, joissa käteisen hyväksyminen maksuvälineenä on eväty laittomasti tai käteisen saatavuus on ollut riittämätöntä.

Eurosetelien ja -kolikoiden ja digitaalisen euron välinen vuorovaikutus (artikla 15)

15 artiklassa edellytettäisiin käteisen ja digitaalisen euron vaihdettavuutta toisiksi nimellisarvostaan. Lisäksi maksajalla olisi oikeus valita maksu käteisellä vai digitaalisella eurolla, jos molempien hyväksyminen on pakollista tämän asetuksen mukaisesti, mukaan lukien erityisesti ne säännökset, jotka koskevat pakollista hyväksyntää (eli 4, 5, 6 ja 7 artikla), sekä digitaalista euroa koskeva asetetus.

Tarkistaminen (artikla 16)

16 artiklan mukaan komission olisi tarkasteltava asetusta uudelleen viiden vuoden kuluttua sen voimaantulosta ja raportoitava siitä Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Jäsenvaltioiden tulisi toimittaa komissiolle tämän kertomuksen laatimista varten tarvittavat tiedot.

Voimaantulo (artikla 17)

Tämä asetusta tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Oikeusperusta

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 133 artiklaa, jossa määrätään niiden toimenpiteiden toteuttamisesta, jotka ovat tarpeen euron käytölle yhtenäisvaluuttana.

Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on asianmukaisesti valittu.

Oikeusperustan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto käsittelevät ehdotuksen tavallista lainsäätämisyhteistyötä noudattaen. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä sen jälkeen, kun Euroopan keskuspankkia on kuultu.

4.2 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatetta ei Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan mukaan sovelleta aloilla, jotka kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Näihin SEUT 3 artiklassa lueteltuihin yksinomaisen toimivallan aloihin sisältyy myös ”niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka, joiden rahayksikkö on euro”.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksen jatkokäsittelyssä valtioneuvosto arvioi periaatteen toteutumista vielä erityisesti komissiolle 9 artiklan 5 kohdassa siirrettäväksi ehdotetun täytäntöönpanovallan näkökulmasta.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komission vaikutusarvio

Komission arvio käteisen laillisen maksuvälineen roolin vahvistamisen vaikutuksista on luonteeltaan hyvin kvalitatiivinen, ja vaikutusarvio keskittyy hyvin pitkälti digitaaliseen euron vaikutuksiin eurokäteisasetuksen vaikutusten analyysin jäädessä varsin pintapuoliseksi.

Komission mukaan käteisen laillisen maksuvälineen roolissa keskeisiä asioita ovat käteisen hyväksyntä maksuvälineenä (käteisen vastaanottaminen) sekä sen saatavuus (käteisen nostaminen). Sen mukaan EU-tasoisien sääntelykehikon puuttuminen on johtanut epäoptimaaliseen tilanteeseen näiden molempien osalta, koska yhteistä laillisen maksuvälineen tulkintaa ja sääntöjä ei ole ollut. Jatkuessaan tämä tilanne voi johtaa käteismaksuista riippuvaisten haavoittuvien vä-

estöryhmien tilanteen hankaloitumiseen, mikä aiheuttaa sosiaalisia ja taloudellisia kustannuksia. Lisäksi komissio nostaa esiin myös käteisen tärkeän merkityksen varautumisessa häiriöihin ja kriisitilanteisiin.

Komission arvion mukaan käteisasiasetusehdotus sinänsä ei aiheuttaisi suoraan kustannuksia pankeille tai vähittäiskauppiaille, sillä sen ensisijaisena tavoitteena on turvata riittävä käteisen saatavuus ja käytettävyys. Jäsenmaiden välillä on kuitenkin eroja käteispalveluiden nykytasossa, ja niiden maiden osalta, joissa palvelutaso on päässyt rapautumaan, kustannuksia palvelutason parantamisesta syntyy. Tarkempia mahdollisia kustannusvaikutuksia ei kuitenkaan esitetä. Komission mukaan on kuitenkin tärkeää, että kaikilla euroalueen kansalaisilla on käteisen peruspalvelut saatavissa kohtuullisin ehdoin, erityisesti käteispalveluiden hinnoittelun ja niiden etäisyyden mukaan.

Lopuksi komissio toteaa, että asetusehdotuksella ei odoteta olevan ympäristövaikutuksia, ja että se on Euroopan ilmastolain mukainen. Komissio myös painottaa, että asetusehdotuksella odotetaan olevan positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia lisäämällä sellaisten ihmisryhmien, joilla ei ole mahdollista käyttää sähköisiä maksupalveluja, taloudellista osallistumista.

Asetusehdotuksen vaikutukset riippuvat luonnollisesti sen lopullisesta muotoilusta, sillä sen jokin osa-alueet vaativat vielä täsmentämistä. Erityisen oleellista on, missä määrin jäsenvaltioiden maksamismarkkinoiden – paikoin toisistaan voimakkaastikin eroavat – ominaispiirteet kyettäisiin ottaa huomioon ehdotuksen lopullisessa muotoilussa. Komission vaikutusarvion mukaan jäsenvaltioilla olisi maakohtaista liikkumavaraa määrittäessään käteisen laajaa hyväksyttävyyttä ja riittävää saatavuutta. Käteisen saatavuuden osalta nostetaan esiin mm. jäsenvaltion oma määrittely siihen sovellettavista vaatimuksista huomioiden kunkin jäsenmaan maksamismarkkinoiden ominaispiirteet (kuluttajien tarpeet) ja maantieteelliset erityispiirteet.

Komission mukaan jäsenvaltioiden omat arviot käteisen saatavuudesta ja käytettävyydestä vaikuttavat viime kädessä asetusehdotuksen kustannuksiin eri toimijoille. Jos jäsenvaltion arvion mukaan käteisen saatavuus olisi riittävällä tasolla, uusia toimenpiteitä ei tarvittaisi kyseisessä jäsenvaltiossa ja toimijoille (pankeille) ei aiheutuisi lisäkustannuksia. Toisaalta jäsenvaltioissa, joissa käteisen saatavuus olisi jäsenmaan arvion mukaan jo huomattavasti heikentynyt, toimijoille (pankeille) voisi aiheutua kustannuksia, jotka liittyvät käteisen saatavuuden riittävän tason palauttamiseen. Komission mukaan näiden kustannusten suuruus riippuisi kansallisten viranomaisten näkemyksestä, mikä on riittävä käteisen saatavuuden taso, myös siinä tapauksessa, että komissio päätyisi antamaan täytäntöönpanosäädöksen tilanteen korjaamiseksi.

Asetusehdotuksen vaikutukset riippuvat luonnollisesti, minkälaisessa roolissa käteinen on maksamismarkkinoilla eri jäsenmaissa. Sekä Euroopan keskuspankki (EKP) että Suomen Pankki ovat viime vuosina selvittäneet käteisen roolia maksamisessa. EKP:n SPACE-tutkimuksen [Study on the payment attitudes of consumers in the euro area \(SPACE\) – 2022 \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/2022/space_en.html) mukaan käteistä käytetään Euroalueella ja Suomessakin edelleen merkittävässä määrin.

Suomen Pankin tekemän yhteenvedon [Kuluttajien maksutottumukset euroalueella – SPACE-tutkimus – tiivistelmä \(suomenpankki.fi\)](https://www.suomenpankki.fi/tutkimus-tiivistelmä) mukaan EKP:n SPACE-tutkimuksessa selvitettiin, miten kuluttajat euroalueen eri maissa ja euroalueella kokonaisuutena käyttävät käteistä ja muita maksuvälineitä. Siinä tarkasteltiin maksuja fyysisissä myyntipisteissä, yksityishenkilöiden välisiä maksuja ja etämaksuja (esim. verkko-, puhelin- ja postimyynti, laskut ja toistuvat maksut). Lisäksi tutkittiin, millaiset tekijät vaikuttavat maksutapoihin ja -tottumuksiin. Kuluttajilta kysyttiin, mitä maksutapoja he suosivat, millaisia maksuvälineitä heillä on käytettävissään ja millä niistä voi maksaa useimmissa paikoissa. Tutkimuksen tulosten mukaan käteistä käytettiin euroalueella noin 59 %:ssa kaikista maksutapahtumissa.

Yhteenvedon EKP:n SPACE-tutkimuksesta voidaan todeta, että käteistä käytetään euroalueella edelleen merkittävässä määrin. Tosin monet kansalliset keskuspankit ovat myös todenneet, että EKP:n SPACE-tutkimuksen tulokset mahdollisesti tietyssä määrin liioittelevat käteisen roolia maksamismarkkinoilla verrattuna heidän omiin selvityksiinsä. Joka tapauksessa, kuten Suomen Pankki toteaa ([Tuoreen SPACE-tutkimuksen mukaan käteinen yhä suosituin maksutapa euroalueella – korona muuttanut maksukäyttäytymistä – Euro ja talous](#)), niin käteisellä on edelleen suuri rooli maksamisessa: ”Vaikka käteinen oli vielä maksutapahtumissa hallitseva maksutapa, niin erityyppisissä maksutilanteissa käteisen käyttöosuudet vaihtelivat suuresti euroalueella. Ravintoloissa käteisen käyttö oli yleisintä 83 % osuudella, muita vahvoja käteismaksupaikkoja olivat erilaiset automaattit, päivittäistavara-kaupat, hyväntekeväisyyslahjoitukset sekä kulttuuri- ja urheilutapahtumat. Euroalueella vähiten käteistä käytettiin bensiniasemilla ja kaupoissa, joissa myydään kestäkulutushyödykkeitä. Näissä käteismaksujen osuus oli noin 50 %. Arvomääräisestä myynnistä käteismaksujen osuudet olivat pienempiä, koska sähköisiä maksuja käytetään useammin suurempien ostosten maksussa. Vähiten käteismaksuja eli noin 0,5 maksua päivässä henkeä kohden euromaista tehtiin Alankomaissa, Virossa ja Suomessa, eniten eli noin 1,6 päivässä henkeä kohden taas Kreikassa, Italiassa ja Portugalissa”.

Olennaista on huomioida, että asetusehdotuksen taloudelliset vaikutukset riippuvat viime kädessä käteisen saatavuuden ja hyväksyttävyyden maakohtaisesta lähtötilanteesta sekä ennen kaikkea siitä, minkälaista maakohtaista liikkumavaraa näiden tulkintojen suhteen jäsenvaltioilla lopulta olisi.

Vaikutukset Suomessa

Suomessa käteisen rooli maksamisessa on suhteellisen pieni, mutta toisaalta viimeaikaisten tutkimusten mukaan sillä on Suomessakin edelleen tärkeä rooli etenkin joidenkin väestöryhmien osalta. Suomen Pankin tekemien tutkimuksien mukaan käteisen saatavuudessa on isoja alueellisia eroja Suomessa [Käteisen saatavuudessa isoja alueellisia eroja Suomessa – Euro ja talous](#): ”Käteisen käyttö maksuvälineenä on Suomessa vähentynyt jo pitkään, ja koronapandemian myötä tämä muutos vaikuttaisi nopeutuneen entisestään. Silti käteinen on yhä ensisijainen maksutapa sadoille tuhansille suomalaisille. Lisäksi valtaosa kuluttajista käyttää käteistä ainakin silloin tällöin. Erityisen tärkeä se on sellaisille ihmisille, jotka eivät pysty käyttämään digitaalisia palveluita. Käteinen toimii myös sähköisen maksamisen varajärjestelynä, mikäli esimerkiksi korttimaksamisessa olisi laajamittaisia ongelmia”. Myös tätä taustaa vasten näyttää siltä, että käteisen rahan roolilla maksamismälinenä olisi edelleen merkitystä myös Suomessa, ja alueellisten erojen huomioonottaminen on erityisen tärkeää. Yllä olevaan liittyen Suomen Pankki ja Finanssivalvonta ovat keväällä 2022 tehneet lainsäädäntöehdotuksia koskien käteistä rahaa, ja niihin reagoidaan tämän asetusehdotuksen myötä.

Valtiovarainministeriön viime keväällä toteuttamassa [otakantaa-kyselyssä](#) (vastauksia yhteensä 2798 kpl: 2455 yksityishenkilöä, 220 yritystä ja 81 yhdistystä) käteisen nykyisen saatavuuden ja käytettävyyden osalta ilmeni suurta tyytymättömyyttä: yli 80 % vastaajista oli sitä mieltä, että käteispalveluiden saatavuus ja laatu olivat puutteellisia ja että käteisen hyväksyttävyydessä maksuvälineenä on myös ongelmia. Lisäksi sanallisissa vastauksissa korostettiin, että käteisen saatavuutta ja käytettävyyttä pidetään erittäin tärkeänä myös tulevaisuudessa. Myös samaan arviointihankkeeseen liittyvissä eri sidosryhmien lausunnoissa nousi esille käteisen tärkeys maksuvälineenä Suomessa myös jatkossa.¹

¹ Arviointihankkeen puitteissa saadut lausunnot ovat luettavissa Lausuntopalvelu.fi –palvelussa, ks. tarkemmin <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM021.00/2023>

Kuluttajat

Lähtökohtaisesti kuluttajat hyötyisivät asetuksesta, sillä heille ei siitä aiheutuisi suoria kustannuksia (epäsuoria kustannuksia voi luonnollisesti syntyä, jos kauppiaat siirtäisivät käteisen käsitteilykustannuksia tuotteiden ja palveluiden hintoihin). Käteisestä riippuvaiset kuluttajat saisivat asetusehdotuksen myötä tietyn varmuuden, että käteistä hyväksytään kaikkialla. Tätä hyötyä on kuitenkin vaikea kvantifioida. Valtiovarainministeriön meneillään olevassa peruspankkipalveluiden arviointihankkeessa saadussa palautteessa käteisen tärkeyttä on korostettu myös yhdenvertaisuuden varmistamisen sekä sen yhteiskunnallisen osallistamisen näkökulmista.

Finanssivalvonta on kiinnittänyt peruspankkipalveluselvityksessään ([Fivan selvitykset peruspankkipalveluista - Peruspankkipalvelut - www.finanssivalvonta.fi](#)) huomiota muun muassa kohtuuhintaisten asiointimahdollisuuksien turvaamiseen digitaalisia palveluita käyttämättömille asiakkaille, henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuuden parantamiseen sekä digitaalisten palvelukanavien saavutettavuuden ja digituen tärkeyteen. Asetusehdotus parantaisi osaltaan digitaalisia palveluja käyttämättömien asiakkaiden asemaa.

Vaikutukset maksupalveluntarjoajiin

Oikeudesta peruspankkipalveluihin on säädetty luottolaitostoinnista annetussa laissa (610/2014, 15 luku, 6–6 b§), jossa todetaan mm., että peruspankkipalveluihin kuuluvat perusmaksutili ja siihen liittyvä tilinkäyttöväline sekä mahdollisuus nostaa ja tallettaa käteistä rahaa. Asetusehdotus vahvistaisi entisestään luottolaitosten velvoitetta toteuttaa nämä riittävät käteispalvelut kuluttaja-asiakkaille. Mahdollisten asetusehdotuksesta aiheutuvien välittömien kustannusvaikutusten luottolaitoksille arvioidaan lähtökohtaisesti jäävän vähäisiksi, koska luottolaitosten olisi tullut toimia jo vastaavalla tavalla voimassa olevien lainsäädännön (Payment Account Directive, PAD) puitteissa. On kuitenkin mahdollista, että jos ehdotetun uuden sääntely myötä käteisen käyttö lisääntyisi tai sen käytön väheneminen pysähtyisi, kohdistuisi pankkien käteispalveluihin nykyistä laajempaa kysyntää, jolla saattaisi olla myös kustannusvaikutuksia nykytilaan verrattuna.

Vaikutukset yrityksiin

Asetusehdotus velvoittaisi lähtökohtaisesti yrityksiä hyväksymään käteisen rahan maksuvälineenä, mistä voitaisiin poiketa vain asetusehdotuksessa määriteltyjen poikkeusten suhteen. Määriteltyjä poikkeuksia olisivat: (i) jos maksuksi tarjotun setelin arvo on suhteettoman suuri verrattuna maksettavaan määrään; (ii) jos yrityksellä ei ole asianomaisena ajankohtana saatavilla vaihtorahaa tai jos yrityksellä ei olisi kyseisen maksun seurauksena olemassa enää riittävästi vaihtokassaa tavanomaisten liiketoimiensa suorittamiseen. Toisaalta asetusehdotuksessa (resitaalit ja vaikutusarvio) indikoidaan, että jossain määrin kansallista liikkumavaraa ml. kansalliset erityispiirteet olisi, minkä vuoksi taloudellisten/kustannusvaikutusten arviointi Suomen osalta on tässäkin tapauksessa haasteellista.

Asetusehdotuksen lähtökohtainen käteisen hyväksymisvelvoite saattaisi lisätä yritysten, erityisesti pienempien ”kivijalkakauppojen”, kustannuksia jossain määrin johtuen rahahuollon järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Näiden mahdollisten kustannusten määrää on kuitenkin tässä vaiheessa vaikea kvantifioida tai arvioida tarkemmin.

Vaikutukset viranomaisiin

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi nimettävä yksi tai useampi kansallinen toimivaltainen viranomainen, jolla on valvonta- ja sääntelyvaltuudet käteisen saatavuuteen ja hyväksyttävyyteen liittyen.

Käteisen saatavuuden osalta Finanssivalvonta seuraa ja valvoo käteisen saatavuutta osana sen peruspankkipalveluiden saatavuusselvityksiään ja raportoi siitä vuosittain. Tältä osin asetusehdotus ei olisi tuomassa uusia viranomaisvelvoitteita suomalaisille viranomaisille.

Käteisen käytettävyyden osalta asetusehdotuksen edellyttämää seurantaa ja raportoinnista vastaavaa kansallista toimivaltaista viranomaista ei ole Suomessa määritetty. Tällaisen viranomaisen nimeäminen edellyttäisi myös tehtävän hoitoa vaativien resurssien osoittamista, millä olisi luonnollisesti myös kustannusvaikutuksia.

Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä arvioidaan laaja-alaisesti viranomaistoimijoiden roolia ja resurssivaikutuksia ns. rahahuoltosyklin kokonaisuudessa keskuspankki mukaan lukien. Myös asetusehdotuksen sisältämä ”käteisen yleinen hyväksymisvelvoite” johtaisi uusiin kustannuksiin myös niille viranomaistoimijoille, joihin tämä velvoite tulisi sovellettavaksi. Näiden kustannusten määrää on vaikea arvioida, ja ne tulevat riippumaan viime kädessä käteisen jakelu- ja hyväksymisvelvoitteen laajuudesta ja siihen liittyvästä mahdollisen kansallisen liikkumavaran soveltamisesta.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvosto ei katso ehdotusten olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeussopimusten kanssa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Lainsäädäntöehdotusten vastuuvaliokunta Euroopan parlamentissa on talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON). Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotusten käsittelyä eikä nimenmyt esittelijää.

Ehdotusten käsittely yhdessä digitaalista euroa koskevan asetuksen kanssa on aloitettu neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä ensimmäisellä kokouksella 19.7.2023. Muiden jäsenvaltioiden viralliset kannat eivät ole vielä tiedossa. On kuitenkin odotettavissa, että jäsenvaltioiden kannoissa tulee näkymään eroja riippuen siitä, kuinka paljon käteistä käytetään maksuvälineenä kussakin maassa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asetusehdotus sekä siihen liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on käsitelty EU-asiain komitean rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä 7.–21.9.2023.

Asetusehdotus ja siihen liittyvä valtioneuvoston kirjelmä on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 13.10.2023.

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