

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisen euron käyttöönotosta (*digieuroasetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 28.6.2023 julkaisemat ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisen euron käyttöönotosta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö ei ole euro, sijoittautuneiden maksupalveluntarjoajien digitaaliseen euroon perustuvien palvelujen tarjoamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1230 muuttamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 19.10.2023

Elinkeinoministeri Wille Rydman

Finanssisihteeri Atte Jantunen

11.10.2023

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSESTA DIGITAALISEN EURON KÄYTTÖÖNOTOSTA**1 Tausta**

Komissio antoi 28.6.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalista euroa koskevasta lainsäädännöstä (COM(2023) 369 final ja COM(2023) 368 final). Ehdotus on osa yhtenäisvaluuttapakettina julkaistua kokonaisuutta, jossa säädetään keskuspankkirahan, mukaan lukien euroseteleiden ja metallirahojen, asemaa lainsäädännössä.

2 Ehdotuksen tavoite

Digitaalista euroa koskevan lainsäädäntöesityksen tavoitteena on varmistaa, että suuren yleisön pääsy keskuspankkirahaan turvataan myös digitaalisena aikana. Setelit ja metallirahat ovat tois-
laiseksi ainoa suuren yleisön saatavilla oleva keskuspankkirahan muoto, mutta käteisellä mak-
samisen vähentyessä digitalisaation myötä ne eivät yksinään riitä EU:n talouden tarpeisiin.

Ehdotuksella luodaan lainsäädäntökehys Euroopan keskuspankin (EKP) ja rahayksikkönään eu-
roa käyttävien jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien mahdollisesti liikkeeseenlasketta-
vaa digitaalista euroa varten. Ehdotettava lainsäädäntökehys varmistaisi yleisön mahdollisuu-
den käyttää laillista maksuvälinettä digitaalisessa muodossa, tarjoaa yleisölle käyttöön moder-
neja ja kustannustehokkaita maksuvälineitä, sekä varmistaa samalla korkeatasoisen yksityisyy-
den ja henkilötietojen suojan digitaalisten maksujen yhteydessä, ylläpitää rahoitusvakautta ja
edistää saavutettavuutta ja taloudellista osallisuutta.

Ehdotus edistäisi kilpailua ja innovointia EU:n digitalisoituvassa taloudessa tehostaen myös ta-
louden toimintaa ja parannetaan sen häiriönsietokykyä. Lisäksi ehdotusta täydennetään asetuk-
sella, jotta myös sellaisiin jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö ei ole euro, sijoittautuneet mak-
supalveluntarjoajat voivat tarjota digitaaliseen euroon perustuvia palveluja euroalueella.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotus loisi mahdollista digitaalista euroa varten lainsäädäntökehysten määritelmiseen.
Ehdotuksen merkittävimpiä osia olisivat laillisen maksuvälineen aseman määritelmien lisäksi
maksuvälineen jakelua, rahoitusvakauden turvaamista, teknisiin ominaisuuksia sekä yksityisyy-
den ja henkilötietojen suojaa koskevat näkökohdat.

Kohde, määritelmät, käyttöönotto ja liikkeeseenlasku

Asetusehdotuksen tarkoituksena olisi luoda digitaalisen euron käsite ja sitä koskeva lainsäädän-
nöllinen kehys (1 artikla) määritelmiseen (2 artikla). Digitaalinen euro otetaan käyttöön yhte-
näisvaluutan digitaalisena muotona (3 artikla) ja sen liikkeeseenlaskijana toimii Euroopan kes-
kuspankki ja kansalliset keskuspankit. Perussopimusten mukaisesti Euroopan keskuspankilla
on yksinoikeus digitaalisen euron liikkeeseenlaskusta päättämiseen ja digitaalinen euro olisi
keskuspankin suora vastuu yleisölle (4 artikla).

Sovellettava lainsäädäntö

Maksupalveludirektiivi 2015/2366 sekä sen jatkossa korvaavat uusi maksupalveludirektiivi ja maksupalveluasetus olisivat digitaaliseen euroon sovellettavaa lainsäädäntöä.

Direktiivi 2015/849, sekä asetukset 2021/1230 ja 2015/847 olisivat myös digitaaliseen euroon sovellettavaa lainsäädäntöä. Lisäksi EKP voisi toimivaltansa nojalla asettaa sääntöjä ja standardeja sovellettavaksi digitaalisessa eurossa (5 artikla). Direktiivien (EU) 2015/2366 ja (EU) 2015/849 toimivaltaiset viranomaiset valvovat tämän asetuksen noudattamista, joista aiemmin mainittua valvontaa tulee tehdä yhteistyössä Euroopan keskuspankin kanssa. Lisäksi jäsenmaiden olisi määriteltävä toimivaltaiset viranomaiset seuraamaan asetuksessa säädettyjä lailliseen maksuvälineen asemaan ja perittävien palkkioiden rajaamiseen liittyviä velvoitteita, sekä valvomaan niiden täytäntöönpanoa (artikla 6).

Laillisen maksuvälineen asema

Kuten eurokäteisellä jo on, myös digitaaliselle eurolle annettaisiin laillisen maksuvälineen asema. Digitaalinen euro täytyisi hyväksyä täydestä nimellisarvostaan, ja se myös vapauttaa velallisen maksuvelvollisuudestaan. Maksuvelvoitteen velkoja ei voisi kieltäytyä ottamasta vastaan digitaalista euroa, ellei maksaja ja velkoja olisivat sopineet muusta maksutavasta (7 artikla). Sopimuksen muusta maksutavasta tulisi tosin perustua kahdenväliseen sopimukseen, mutta sopimusta ei saa käyttää estääkseen maksajien oikeutta maksaa laillisella maksuvälineellä (10 artikla). Laillisen maksuvälineen aseman tuoma vastaanottovelvollisuus sisältäisi kuitenkin poikkeuksia, kuten esimerkiksi mikroyritykset, jotka eivät ota sähköisiä maksuja vastaan tai selkeästi luonnollisten henkilöiden väliset maksut (9 artikla). Komissiolle annettaisiin valta myös laajentaa poikkeuksia delegoitujen säädösten kautta (11 artikla). Keskuspankkirahan ja laillisen maksuvälineen eri muodot, eli digitaalinen euro ja eurokäteinen tulisivat olla vaihdettavissa toisiinsa täyteen nimellisarvoonsa, jonka lisäksi maksajalla olisi oikeus valita maksutapa tilanteissa, joissa molempien hyväksyminen olisi pakollista (12 artikla).

Jakelu

Kaikki EU:ssa maksupalveludirektiivin mukaisen maksupalvelun tarjoamisen toimiluvan haltijat, eli luottolaitokset, maksulaitokset ja sähkörahayhteisöt voisivat tarjota digitaalisen euron maksupalveluita yleisölle määritelmien mukaisesti. Maksupalveluntarjoajien olisi tarjottava tilille ja tililtä siirtämiseen liittyvät toiminnot, sekä varmistettava esimerkiksi saldorajoitusten noudattaminen ja pyydettyä tarjottava asiakkaille mahdollisuus saldorajan ylittävien saldojen siirtämisen automaattisesti (waterfall-toiminto) asiakkaan pankkitilille. Digitaalisen euron tulisi olla vaihdettavissa nimellisarvonsa mukaisesti euromääräiseen tilirahaan ja sähköiseen rahaan. EKP:n ja kansallisten keskuspankkien ja yleisön väliset sopimussuhteet poissuljettaisiin. Lisäksi yleisölle mahdollistettaisiin useamman digitaalisen euron tilin avaaminen. (13 artikla)

Luottolaitokset, jotka tarjoavat yleisölle perusmaksutilejä, olisivat myös velvoitettuja tarjoamaan pyynnöstä digitaalisen euron peruskäyttöpalveluja euroalueella asuville luonnollisille henkilöille. Luonnollisille henkilöille, joilla ei olisi perusmaksutiliä, eivätkä he haluaisi avata digitaalisen euron peruspalveluita luottolaitoksessa, tulisi jäsenvaltioiden osoittaa julkinen toimija (esimerkiksi alueelliset tai paikalliset viranomaiset tai postisiirtolaitos) joka olisi velvoitettu tarjoamaan digitaalisen euron peruspalvelut yleisölle. Lisäksi jakeluun velvoitettujen toimijoiden tulisi tarjota digitaalisten palveluiden käyttöapua ja opastusta henkilöille, joilla on erityisiä tarpeita. Tähän ryhmään lasketaan esimerkiksi vammaiset henkilöt, toimintarajoitteiset henkilöt, rajalliset digitaidot omaavat ja vanhukset. Julkisen jakeluvelvollisen toimijan tulisi

tarjota näitä palveluita ja opastusta kasvotusten. Lisäksi EU:n pankkiviranomainen ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomainen antavat ohjeistuksia perusmaksupalvelujen sekä AML-lainsäädännön noudattamisen välisestä suhteesta. (14 artikla)

Digitaalisen euron käyttö arvon säilyttäjänä ja maksuvälineenä

Euroopan keskuspankin tulisi kehittää välineitä, jotka rajoittavat digitaalisen euron käyttöä arvon säilyttäjänä, mukaan lukien saldorajoitukset. Asetuksen 16 artiklassa määritellään kriteerit, joiden perusteella Euroopan keskuspankin tulisi kehittää ja käyttää näitä välineitä rahoitusvakauden turvaamiseksi. Näitä välineitä ei kuitenkaan tulisi asettaa esteeksi digitaalisilla euroilla suoritettavien maksutapahtumien hyväksymiselle ja käynnistämiseksi. Euroopan keskuspankin tulisi tämän asetuksen puitteissa tehdä päätös siitä, milloin ja miten näitä välineitä käytetään sekä niiden kalibroinnista. Digitaaliselle eurolle ei asetuksen nojalla tulisi maksaa korkoa.

Kauppiasprovisiot ja siirtohinnot ehdotetaan artiklassa 17 säänneltäväksi siten, että ne eivät ylittäisi seuraavasta kahdesta vaihtoehdosta matalamman tasoa: a) digitaalisen euron palvelujen tarjoamisen todelliset kustannukset mukaan lukien kohtuullinen voittomarginaali, b) vaihtoehtoisten vertailukelpoisten maksutapojen kustannukset. Euroopan keskuspankin tulisi jatkuvasti seurata ja julkistaa maksamisen kustannusten ja hinnoittelun kehittymistä.

Jakelu euroalueen ulkopuolelle

Digitaalisen euron saatavuus ja käyttömahdollisuus euroalueen ulkopuolella riippuisi siitä, asuvatko luonnolliset ja oikeushenkilöt euroalueen ulkopuolisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa, tai olisivatko he sijoittautuneet euroalueen ulkopuoliseen jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan. Digitaalinen euro olisi saatavilla ja sen käyttö mahdollista euroalueen ulkopuolisessa jäsenvaltiossa, kun kaksi ehtoa täyttyisi: 1) euroalueen ulkopuolinen jäsenvaltio esittää pyynnön ja sitoutuu tiettyihin ehtoihin; 2) Euroopan keskuspankki ja euroalueen ulkopuolinen kansallinen keskuspankki sopisivat tarvittavista täytäntöönpanotoimenpiteistä. (18 artikla)

Samoin digitaalinen euro olisi saatavilla ja käytettävissä myös kolmannessa maassa, kun kaksi ehtoa täyttyy: 1) unioni ja kyseinen kolmas maa tekevät kansainvälisen sopimuksen, ja kolmas maa sitoutuu tiettyihin ehtoihin; 2) Euroopan keskuspankki ja euroalueen ulkopuolinen kansallinen keskuspankki sopisivat tarvittavista täytäntöönpanotoimenpiteistä. (19 artikla)

Digitaalinen euro olisi saatavilla ja käytettävissä myös alueilla, joilla on valuuttasopimus unionin kanssa, edellyttäen, että valuuttasopimuksessa olisi tästä säädetty (20 artikla). Artiklassa 21 määritellään säännöt digitaalisen euron ja paikallisten valuuttojen välisille maksuille. Euroopan keskuspankin ja euroalueen ulkopuolisten kansallisten keskuspankkien tulisi tehdä etukäteen sopimusjärjestelyt asiasta ja edistää maksamisen sujuvuutta.

Tekniset ominaisuudet

Digitaalinen euro olisi suunniteltava tavalla, jonka ansiosta kansalaisten on helppo käyttää sitä, taloudellisesti syrjäytyneet tai taloudellisen syrjäytymisen vaarassa olevat henkilöt, vammaiset henkilöt, toimintarajoitteiset henkilöt tai sellaiset henkilöt, joiden digitaaliset taidot ovat rajalliset, sekä ikääntyneet henkilöt mukaan luettuina. Digitaalisen euron käyttäjiltä ei voitaisi vaatia talletus- tai maksutilin omistamista, vaikka osa toiminnallisuuksista voisi vaatia sitä. Käyttäjällä on oikeus määrittää digitaalisen euroon liitettävän pankkitili automaattisen rahansiirtomekanismin mahdollistamiseksi. Asetuksessa mahdollistetaan tilien yhteiskäyttö ja jokaiselle tilille tulisi olla yksilöivä tilinumero. (22 artikla)

Digitaalisen euron tulisi olla käytettävissä sekä ilman verkkoyhteyttä tapahtuviin (offline) että verkkoyhteydellä tapahtuviin (online) maksuihin sen ensimmäisestä liikkeeseenlaskusta lähtien mahdollistaen myös ehdollisten maksujen tekemisen. Digitaalinen euro ei voisi olla rahana ohjelmoitavissa, eli sen käyttöä ei voisi rajata sisäisesti määriteltujen ehtojen kautta vain tietyn tyyppisten tavaroiden tai palvelujen ostamiseen eikä siihen voisi asettaa määräaikoja, joiden jälkeen raha ei olisi käytettävissä. Digitaalisen euron olisi tarkoitus olla yhtenäisvaluutan digitaalinen muoto ja täysin vaihdettavissa eurokäteiseen. (23 ja 24 artikla)

Jakelutavat

Käyttäjille tarjottavien digitaalisen euron maksusovellusten tulisi olla yhteentoimivia eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakkosovellusten kanssa, joita koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan parhaillaan EU:ssa (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta eli nk. eIDAS-asetuksen muuttaminen). Digitaalista euroa jakelevan maksupalvelun tarjoajan olisi mahdollistettava digitaalisen euron käyttäjille, mahdollisuus voida hyödyntää lompakkosovelluksen toiminnallisuuksia eIDAS-asetuksen mukaisesti (25 artikla). Euroopan keskuspankin tulisi synergiaetujen saavuttamiseksi varmistaa digitaalisen euron yhteensopivuus yksityisten maksuratkaisujen kanssa, tämä tarkoittaisi esimerkiksi jaettua infrastruktuuria, maksupäätteitä tai avoimien standardien käyttämistä (26 artikla).

Riitatilanteiden ratkaisemiseksi EKP:n tulisi tarjota tukipalveluja esimerkiksi teknisten tai petoksiin liittyvien riitatilanteiden ratkaisemiseksi euroalueen laajuisesti. EKP ei voisi itse toimia osapuolena näissä riitatilanteissa. EKP voisi ulkoistaa tukipalveluiden kehittämisen, toimittamisen ja ylläpidon muille toimijoille. (27 artikla)

Digitaalisen euron maksupalveluiden tarjoajat voisivat tarjota asiakkailleen joko oman tai EKP:n kehittämän käyttöliittymän varmistuen, että tilit olisivat nopeasti ja helposti käyttäjien saatavilla ja käytettävissä (28 artikla).

Ehdotuksessa vahvistetaan menettelyt, sekä niiden tiheys ja vastuut, sen tarkistamiseksi, olisivatko maksupalveluntarjoajien asiakkaat nimettyjä henkilöitä tai yhteisöjä, joihin sovelletaan EU:n pakotteita (29 artikla).

Digitaalisen euron maksutapahtumat toimitettaisiin välittömästi, eli ne olisivat pikamaksuja (30 artikla). Digitaalisen euron käyttäjillä tulisi olla halutessaan mahdollisuus vaihtaa maksupalveluntarjoajaa. Poikkeustilanteissa, joissa palveluntarjoaja ajautuisi kyvyttömäksi toimittamaan digitaalisen euron maksupalveluita, esimerkiksi tietojen katoamisen vuoksi, voisivat EKP tai kansalliset keskuspankit tukea palvelujen siirtämistä toiselle asiakkaan haluamalle palveluntarjoajalle ilman toimintakyvyttömän palveluntarjoajan suostumusta (31 artikla). EKP voisi perustaa yleisten petosten havaitsemis- ja torjuntamekanismin varmistamaan maksutapahtumien turvallisuuden (32 artikla).

Mobiililaitteiden alkuperäiset valmistajat ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat veloitettaisiin tarjoamaan oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin pääsy kaikkiin laitteisto- ja ohjelmistokomponentteihin, kun niitä tarvittaisiin digitaalisilla euroilla suoritettavissa verkkomaksutapahtumissa ja verkon ulkopuolisissa maksutapahtumissa (33 artikla).

Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja

Artiklassa 35 määritellään tehtävät, joissa EKP tai kansalliset keskuspankit voisivat käsitellä henkilötietoja. Tällaisiin tapahtumiin lasketaan esimerkiksi digitaalisen euron maksutapahtumien selvitys ja toimintakyvyyttömän palveluntarjoajan tilien siirto toiselle tarjoajalle. Henkilötietoja tulisi käsitellä käyttäen korkean luokan turvallisuutta ja yksityisyyttä turvaavia toimia, kuten hyödyntäen salausta ja salanimiä (pseudonymisation), jotta henkilötietoja ei voitaisi EKP:n tai kansallisten keskuspankkien toimesta yhdistää käyttäjään. Maksupalveluntarjoajien ja tukipalvelujen tarjoajien toteuttamaa henkilötietojen käsittelyn perusteista säädettäisiin artikloissa 34 ja 36. Komissiolla olisi delegoitu säädösvalta määritellä henkilötietokategorioita, jotka olisivat EKP:n, kansallisten keskuspankkien, tukipalveluntarjoajien ja maksupalveluntarjoajien käsiteltävänä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen

Ehdotuksen artiklassa 37 määritellään ilman verkkoyhteyttä tapahtuvien (offline) digitaalisen euron maksujen koskevista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen toimista. Ilman verkkoyhteyttä tapahtuvat digitaalisen euron maksut tapahtuisivat korkeammalla yksityisyyden suojalla, kuin verkkoyhteyden varassa tehtävät maksut. Ilman verkkoyhteyttä tapahtuviin maksutapahtumatietoihin ei maksupalveluntarjoajilla, EKP:llä tai kansallisilla keskuspankeilla olisi pääsyä. Maksupalveluntarjoajilla olisi näkyvyys vain offline-maksuvälineeseen ja sieltä pois tehtävien talletusten ja nostojen maksudataan samalla tavoin kuin käteisnostojen ja talletusten osalta. Maksupalveluntarjoajien tulisi tarvittaessa toimittaa nämä tiedot rahanpesun selvittelykeskukseen (FIU) tai muulle toimivaltaisille viranomaisille, mikäli tutkittavana on epäilyttävä liiketoimi tai Suomen lain mukaan mikä tahansa rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen alkurikos. Komissiolla olisi valtuus komiteamenettelyn kautta asettaa maksu- ja saldorajoja ilman verkkoyhteyttä tapahtuvalle digitaalisen euron maksamiselle.

Loppusäännökset

Komissiolla olisi valtuus antaa delegoituja säädöksiä artiklojen 11, 34 ja 35 nojalla. EKP:n tulisi raportoida digitaalisesta eurosta osana sen säännöllisiä velvollisuuksia. Erityisesti sen tulisi raportoida Euroopan parlamentille, Euroopan unionin neuvostolle ja komissiolle digitaalisen euron sijoituskäyttöä rajaavista, eli rahoitusvakautta turvaavista toimista ja niiden käyttöön liittyvistä parametreista viimeistään kuusi kuukautta ennen digitaalisen euron suunniteltua liikkeenlaskua ja sen jälkeen tasaisin aikavälein. Komission tulisi myös raportoida välineiden vaikutuksista rahoituslaitoksiin ja rahoituksen välittymiseen. (40 artikla)

Voimaantulo ja uudelleentarkastelu

Asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se olisi julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä (42 artikla).

Komissio toteuttaa ensimmäisen uudelleentarkastelun kolmen vuoden kuluttua asetuksen soveltamispäivästä (sekä tämän jälkeen joka kolmas vuosi) ja kertoisi Euroopan parlamentille ja neuvostolle keskeisistä havainnoistaan. Uudelleentarkastelu olisi määrä toteuttaa komission paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisesti. (41 artikla)

Euroalueen ulkopuolisten jäsenmaiden maksupalveluntarjoajia koskeva sääntely

Digitaalista euroa koskevaa ehdotusta täydentävä asetusehdotus (COM(2023) 368 final) yhdenmukaistaisi jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö ei ole euro, sijoittautuneiden maksupalveluntarjoajien digitaaliseen euroon perustuvien palvelujen tarjoamisesta koskeva sääntelyn. Asetus yh-

denmukaistaisi sovellettavan lainsäädännön, määritelmät ja toimivaltaiset viranomaiset digitaalisen euron jakelun osalta. Lisäksi siinä tarkennettaisiin rajat ylittävän maksamisen asetuksen (EU) 2021/1230 määritelmiä kattamaan vähittäiskäyttöön liikkeeseenlaskettavan keskuspankkirahan (7 artikla).

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Asetusehdotus uudesta keskuspankkirahan muodosta, eli digitaalisesta eurosta, joka tulee yleisön saataville euroseteleiden ja metallirahojen rinnalle, perustuu SEUT-sopimuksen 133 artiklaan ja ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. SEUT-sopimuksen 133 artiklassa määrätään: ”Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana, sanotun kuitenkin rajoittamatta Euroopan keskuspankin toimivaltuuksia. Näistä toimenpiteistä säädetään, kun Euroopan keskuspankkia on kuultu.”

Ehdotusta täydennetään asetuksella, jotta myös sellaisiin jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö ei ole euro, sijoittautuneet maksupalveluntarjoajat voivat tarjota digitaaliseen euroon perustuvia palveluja euroalueella. Tämä asetusehdotus perustuu SEUT-sopimuksen 114 artiklaan ja sillä turvataan maksupalvelujen vapaa liikkuvuus kaikkialla unionissa sääntelemällä digitaaliseen euroon perustuvien palvelujen jakelua sellaisten maksupalveluntarjoajien toimesta, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö ei ole euro.

Valtioneuvosto pitää esityksiä oikeusperustan osalta perusteltuna.

Toissijaisuusperiaate

Unionilla on SEUT-sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti yksinomainen toimivalta niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan alalla, joiden rahayksikkö on euro. Tuolloin euroalueen jäsenvaltioiden toimet eivät ole mahdollisia, eikä tällöin SEUT-sopimuksen, 5 artiklan 3 kohdan mukaista toissijaisuusperiaatetta sovelleta. Ehdotusta täydentävällä yhteismarkkinoita koskevan asetusehdotuksen osalta on tarkoitus varmistaa lainsäädännön soveltaminen EU:n laajuisesti maksupalveluntarjoajiin, jolloin lainsäädännön tavoitteet nähdään parhaiten saavutettavaksi EU:n tasolla. Valtioneuvosto katsoo, että lainsäädäntöehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Suhteellisuusperiaate

Valtioneuvosto pitää lainsäädäntöehdotusta lähtökohtaisesti suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Digitaalisen euron teknisen toteutustapaan liittyvien avoimien kysymysten takia esimerkiksi investointikustannusten suurusluokat ja kohdentumiset ovat vaikeita arvioida asetusehdotuksen puitteissa.

Mikroyritykset, jotka eivät hyväksy sähköisiä maksuvälineitä, voittoa tavoittelemattomat yhdistykset, sekä muun kuin kaupallisen toiminnan puitteissa toimivat yksityishenkilöt vapautetaan velvoitteesta hyväksyä digitaalinen euro maksuvälineenä.

Jakelun osalta kaikki maksupalveluntarjoajat voivat toimia digitaalisen euron jakelijana, mutta vain sellaiset luottolaitokset, jotka tarjoavat perusmaksutilejä, velvoitetaan tarjoamaan asiak-

kaidensa pyynnöstä digitaalisen euron tilejä. Kaikkien maksupalveluntarjoajien asettaminen jakeluvelvolliseksi asettaisi ilman henkilöasiakasliiketoimintaa toimivat palveluntarjoajat suhteettoman vaatimuksen eteen.

Yhteismarkkinoita koskeva täydentävä asetus on tarpeen euroalueelle ja sen ulkopuolelle sijoitautuneiden maksupalveluntarjoajien välisten sisämarkkinoiden esteiden ehkäisemiseksi.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Valtioneuvosto katsoo, että tarkkoja vaikutuksia digitaalisesta eurosta on haastava arvioida, sillä kyseiseen maksamisen instrumenttiin liittyvä tutkimus- ja selvitysvaihe on kesken, eikä projektissa edistettävää toteutustapaa ole vielä päätetty. Lisäksi EKP:llä on yksinoikeus päättää digitaalisen euron mahdollisesta liikkeeseenlaskusta, tai laskematta jättämisestä oman päätöksenteamenettelynsä kautta.

Vaikutukset yrityksiin (kauppiaisiin)

Komission arvion mukaan digitaalista euroa vastaanottaville yrityksille syntyy kustannuksia maksujen vastaanottamisesta. Kauppiaiden odotetaan vastaavan omiin järjestelmiinsä liittyvistä kuluista. Odotettavissa on, että investointikulut ovat matalammat kauppiaille, jotka jo ennestään vastaanottavat digitaalisia maksutapoja.

Kauppiaiden muuttuviksi kuluiksi arvioidaan transaktioihin liittyvät maksut, POS-maksupäätteiden vuosihuolto- ja lisenssimaksut. On kuitenkin oletettavissa, että kauppiaille digieurosta kohdistuvat muuttuvat kulut eivät ole olemassa olevien maksuvälineiden kustannuksia korkeampia.

Komission arvion perusteella kauppiaiden maksupäätteiden päivittäminen vaadittavien maksujen käynnistystapojen (esim. NFC ja/tai QR-koodin) kanssa yhteensopivaksi maksaisi noin 40–75 euroa maksupäätteeltä. EKP:n tilastojen mukaan euroalueella oli vuonna 2021 noin 13,5 miljoonaa maksupäätettä. Suomessa vuoden 2020 tilaston mukaan maksupäätteitä oli 136 tuhatta.¹ Komissio arvioi, että kauppiaille, joilla on ennestään sähköinen maksutapa käytössä, kohdistuisi investoinneista maksimissaan 0,5–1 miljardin kokonaiskustannukset koko euroalueen tasolla. Kauppiaille, joilla ei toistaiseksi ole käytössä sähköisiä maksutapoja, investointien kokonaiskustannusten arvioidaan olevan euroalueen tasolla 125–250 miljoonan välillä.

Vastaavasti samaa komission laskentatapaa käyttämällä investointikustannukset sähköisiä maksutapoja vastaanottaville kauppiaille Suomessa olisivat valtioneuvoston arvion mukaisesti maksimissaan 5,4–10,2 miljoonan euron väliltä. Valtioneuvosto arvioi, että kauppiaita, jotka eivät ennestään vastaanota sähköisiä maksutapoja, ja joita tulisi jatkossa koskemaan digitaalisen euron vastaanottopakko, on rajallinen määrä. Arvio perustuu vuoden 2020 SPACE-tutkimukseen, jonka mukaan fyysisissä kauppapaikoissa tapahtuvista (kaikista) maksutapahtumista noin 81 % muodostuu sähköisistä maksutapahtumista.²

Maksupäätteiden mahdolliseen päivitystarpeeseen vaikuttaa kuitenkin merkittävästi digitaalisen euron teknologinen toteutustapa. Maksupäätteiden luonnollinen uusimissykli on noin neljä vuotta, jolloin myös digitaalisen euron kehitystyön aikana tapahtuva järjestelmien kehittyminen

¹ <https://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000001404>

² https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html

voi mahdollistaa digitaalisen euron maksujen vastaanottamisen ilman ylimääräisiä investointeja, sillä yksityisten maksutapojen yhteensopivuutta voidaan edistää kehitystyössä ja lainsäädännössä. Kauppiaille kohdistuvien kulujen osalta komissio ei odota vuosittaisten käyttö-, ylläpito- ja transaktiokustannusten olevan nykyisiä maksutapoja korkeampia.

Digitaalisen euron odotetaan lisäävän kilpailua maksumarkkinoilla. Kauppiaat, pienet- sekä keski-suuret yritykset voivat hyötyä lisääntyneestä kilpailusta alhaisempina maksujen vastaanottamisen kustannuksina ja lisääntyneinä innovaatioina. Komission arvion mukaan lisääntyneestä kilpailusta aiheutuneet pitkän aikavälin edut ylittävät käyttöönoton kustannukset. Komissio toteaa, että mahdolliset toteutustavat, joissa vältetään uuden fyysisen infrastruktuurin, kuten maksupäätteiden hankinnalta voisivat vähentää kauppiaille kohdistuvia kustannuksia. Mikäli teknologiasta tai rahoitusvakauteen liittyvistä syistä tämä ei olisi mahdollista, voitaisiin tarvittaessa laajentaa vastaanottopakon poikkeuksia tietyille kauppiaaryhmille.

Vaikutukset maksupalveluntarjoajiin ja pankkeihin

Digitaalisen euron maksupalveluita tarjoaville maksupalveluntarjoajille syntyvät ensivaiheen kustannukset liittyvät asiakkaille tarjottavien käyttöliittymien, taustajärjestelmien ja liiketoimintaprosessien mukauttamiseen uuden maksutavan kanssa yhteensopivaksi. Jakelun aloittamiseen liittyviä käyttöliittymien investointikustannuksia olisivat esimerkiksi mobiilisovellusten, verkkopankkien käyttöliittymien ja käteisautomaattien yhteensopivuuden rakentamiseen. Maksupalveluntarjoajien taustajärjestelmiin liittyviä kustannuksia arvioidaan syntyvän maksujen käynnistämiseen, vastaanottamiseen sekä tilien hallintaan liittyvien järjestelmien yhteensovittamisen osalta. Liiketoimintaprosessien mukauttamistarvetta voi muodostua rahanpesun estämisen, asiakkaan tuntemisen, petostentorjunnan, taloushallinnon ja muiden liiketoimintaprosessien osalta. Komissio toteaa, että suurin osa prosesseista ja järjestelmistä ovat olemassa jo muiden maksupalveluiden tarjoamisen osalta.

Komissio toteaa investointikustannusten suuruusluokan olevan tässä vaiheessa hanketta epävarmaa, sillä digitaalisen euron tekninen toteutustapa on vielä epäselvä, eikä kustannuksia pystytä siten tarkkaan arvioimaan järjestelmien yhteensopivuuden osalta. Komissio toteaa, että pikamaksamisasetuksen vaikutusarvioiden pohjalta tehtyjen laskelmien perusteella alkuvaiheen investointikustannukset olisivat digitaalisen euron osalta mahdollisesti korkeimmillaan 1,3 miljoonaa euroa per maksupalveluntarjoaja. Maksupalveluntarjoajien kokoluokan tarkemmin huomioon ottavaa arviomenetelmää³ soveltaen komissio arvioi digitaalisen euron alkuvaiheen kustannusten maksupalveluntarjoajaa kohti olevan keskimäärin noin 700 000 euroa. Maksuja vastaanottavien maksupalveluntarjoajien (acquirer) osalta komissio ei pysty arvioimaan kustannuksia saatavilla olevan datan puutteen vuoksi, mutta toteaa näiden toimijoiden pystyvän kattamaan investointikustannuksia esimerkiksi kauppiailta veloittettavien provisioiden muodossa.

Komissio arvioi, että investointivaiheen jälkeen digitaalisen euron jakelijoille tulisi operatiivisia kustannuksia palveluiden tarjoamisesta ja ylläpidosta. Näihin kustannuksiin kuuluvat esimerkiksi tietoverkkoyhteyksien, petostentorjunnan, asiakaspalvelun, maksuliikkeen hallinnan, sekä asiakkaan tuntemista ja rahanpesun estämistä koskevien vaatimusten täyttämisen vaatimat kustannukset. Komissio arvioi näiden kustannusten olevan samaa luokkaa nykyisten vastaavien

³ Pikamaksamisasetuksen vaikutusarvioissa komissio teki 2886 palveluntarjoajan otokseen jaottelun toimijoiden kokoluokan perusteella. Taseen loppusummaltaan alle miljardin kokoisten pienempien maksupalveluntarjoajien alkuvaiheen kustannuksiksi pikamaksamisasetuksen osalta komissio arvioi olevan 10 000–143 000 euroa ja näitä suurempien toimijoille alkuvaiheen kustannuksiksi komissio arvioi olevan noin 100 000–1 300 000 euroa.

toimintojen vaatimien kustannusten kanssa ja toteaa, että palveluntarjoajat voivat hyötyä skaa-laeduista nykyisten prosessien hyödyntämisen avulla, eikä kustannusten suuruutta siten pysty tarkasti arvioimaan tietämättä tarkemmin digitaalisen euron teknistä toteutusta ja yhteensopi-vuutta olemassa olevien järjestelmien kanssa. Komissio ei arvioi mahdollisten uusien raportoin-tivaatimusten lisäävän kustannuksia maksupalveluntarjoajille nykyisten raportointivaatimusten ohella.

Komission arvion mukaan maksupalveluntarjoajien näkökulmasta digitaalinen euro voi uutena kilpailevana maksuvälineenä joko tukea tai haastaa välittäjien liiketoimintaa. Digitaalinen euro mahdollistaisi toimijoille tulovirran digitaalisen euron jakelusta. Toisaalta digitaalinen euro voi pienentää nykyisten yksityisten sähköisten maksutapojen markkinaosuutta, joka voi johtaa palk-kiotuottojen laskuun tiettyjen maksupalveluntarjoajien tuotteiden osalta. Digitaalinen euro voi muuttaa kilpailua siten, että osa markkinatoimijoista voi kasvattaa ja osa menettää markkina-asemiaan uuden maksuvälineen johdosta. Muutosten suurus riippuu investointien kokonaiskus-tannuksista, liiketoiminnan ja digitaalisen euron palkkiorakenteesta, sekä maksupalveluntarjo-ajien kehittämistä lisäpalveluista digitaalisen euron ympärille.

Komissio arvioi myös keskuspankkirahan saatavuuden ja käytettävyyden jatkumisen digitaali-nessa muodossa tuovan vakautta luottolaitosten toimintaan julkisen rahan ankkuroivan vaiku-tuksen myötä.

Vaikutukset rahoitusvakauteen

Komission arvion mukaan digitaalisen euron liikkeeseenlasku ja saatavuus vahvistaisi rahajär-jestelmän perustan, rahan ankkurin asemaa myös digitaalisena aikana. Keskuspankkiraha toimii arvon mittana ja liikepankkirahan arvo perustuu sen vaihdettavuuteen keskuspankkirahaan. Keskuspankkirahan aseman säilyminen ylläpitää luottamusta rahajärjestelmään ja siten myös rahoitusvakautta. Keskuspankkirahan käytettävyyden mahdollistaminen myös tukee luotta-musta liikepankkitalletuksiin.

Keskuspankkiraha on luottoriskittömyytensä takia talletusmuotona etulyöntiasemassa verrat-tuna liikepankkirahaan. Digitaalinen euro voisi siten houkutella yleisön talletuksia talletus- ja liikepankeista, joka voi heikentää talletus- ja liikepankkien rahoitusasemaa niiden joutuessa kil-pailemaan asiakkaiden talletuksista esimerkiksi korkeampien talletuskorkojen tai muun palve-lutarjoaman osalta. Komission ehdotuksessa digitaalisen euron kiinnostavuutta sijoituskohteena rajataan kieltämällä sille koron maksamisen.

Komission mainitseman EKP:n tutkimusarvion mukaan digitaalisen euron kysyntä ilman erilli-siä rajoituksia vaihtelisi maltillisen skenaarion 500 miljardista eurosta suuren kiinnostuksen skenaarion 7 500 miljardiin euroon. Mainituissa skenaarioissa pankkitalletusten mahdollisen ulosvirtauksen suuruus olisi 180 miljardin ja 6 300 miljardin euron väliltä. EKP:n simulaatioi-den mukaan euroalueen pankit kestäisivät maltillisen kysynnän skenaarion suurella liikkuma-varalla. Laajemman kiinnostuksen skenaariossa, pankit joutuisivat taas turvautumaan vakuudel-liseen keskuspankkirahoitukseen kestääkseen ulosvirtauksen. Komissio toteaa, että pienemmät pankit, jotka ovat riippuvaisia talletusvarainhankinnasta, ovat haavoittuvammassa asemassa kuin suuremmat pankit tai maat, joiden liiketoiminta on hajautuneempaa.

Suomessa luottolaitossektorin rahoitusvaje 31.3.2023 oli 152,5 % ollen EU:n keskiarvoa 81,6 % korkeampi.⁴ Suomessa luottolaitossektorin varainhankinnasta noin puolet tulee muista lähteistä kuin yleisön ja julkisyhteisön talletuksista.⁵

Vaikka tällä hetkellä yleisölle saatavilla olevalle keskuspankkirahan muodolle, eli käteiselle ei ole asetettu saldorajaa tai hallussapitorajaa, digitaalisen euron kohdalla asetettaisiin mahdollisuus EKP:lle asettaa tarvittavia rajoituksia, jotta digitaalinen euro ei heikentäisi rahoitusvakautta houkuttelemalla liiaksi talletuksista keskuspankkirahaan. Rajoitteet voivat komission arvion mukaan mahdollisesti heikentää digitaalisen euron käytettävyyttä, mutta ne mahdollistaisivat rahoituksen tehokkaan välittymisen rahoitusjärjestelmässä korostaen digitaalisen euron asemaa sijoituskohteen sijaan maksuvälineenä. Mahdollisuus asettaa rajoitteita digitaalisen euron sijoituskäytön vähentämiseksi annettuja kriteerejä, kuten sujuvan maksamisen mahdollistamista, noudattaen turvaisi rahoitusvakauden säilymistä ja rahoituksen välittymisen jatkumista taloudessa.

Komission arvioissa mahdollisuus toimii rahoitusvakauden turvaamiseksi nähdään kokonaisuutena tehokkaammaksi, kuin digitaalisen euron rajoittamattoman käytön salliminen. Rajoitteet voivat mahdollisesti vähentää kysyntää digitaaliselle eurolle ja mahdollisesti lisätä operatiivista monimutkaisuutta. Maksupalveluiden tarjoajien osalta mahdollisten käyttö- ja saldorajojen asettaminen käyttäjille ei komission arvion mukaan tulisi lisäämään kustannuksia, sillä jo nykyisissä järjestelmissä toimijat voivat asettaa päivittäisiä nosto- tai siirtorajoituksia tilien ja maksuvälineiden käytölle.

Vaikutukset kansalaisiin

Digitaalisen euron myötä kansalaisilla olisi tulevaisuudessa mahdollisesti pääsy eurojärjestelmän liikkeelle laskemaan luottoriskittömään rahaan myös digitaalisessa muodossa. Komissio ei odota henkilöasiakkaille aiheutuvan digitaalisesta eurosta suoria kustannuksia, sillä digitaalisen euron peruskäyttö on heille maksutonta. Komission arvio on, että digitaalinen euro vahvistaisi osaltaan kansalaisten pääsyä sähköisten maksupalvelujen piiriin laajentamalla maksuvälineiden tarjontaa. Lisäksi komissio näkee digitaalisen euron parantavan taloudellista osallistamista tarjoamalla pankkipalveluiden ulkopuolella oleville pääsyn digitaalisen euron maksupalveluiden piiriin. Valtioneuvosto arvioi, että julkisen sektorin jakelu- ja palveluvelvoite tarjoaisi myös niille henkilöille, joilla ei ole halua tai mahdollisuutta avata digitaalisen euron palveluja luottolaitoksen kautta mahdollisuuden pääsyyn maksupalveluiden piiriin.

Komissio arvioi, että digitaalinen euro tarjoaisi verkkoyhteydellä tapahtuvissa maksuissa nykyisten sähköisten maksamisen välineiden kaltaisen yksityisyyden suojan. Ilman verkkoyhteyttä tapahtuvissa pienissä maksuissa komissio arvioi digitaalisen euron tarjoavan korkeaa yksityisyyden suojaa, joka on samankaltainen kuin käteistä käytettäessä. Komissio katsoo, että valittu linja kunnioittaa yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa EU:n perusoikeuskirjan artiklojen 7 ja 8 mukaisesti ja mahdolliset poikkeukset ovat mahdollisia vain perusoikeuskirjan 52

⁴ Rahoitusvajeella tarkoitetaan luottolaitossektorin myöntämien luottojen ja vastaanottamien talletusten välistä erotusta. Suurempi rahoitusvaje tarkoittaa pienempää talletusvarainhankinnan osuutta pankin varainhankinnassa. Luottolaitokset kattavat rahoitusvajeen pääosin hankkimalla velkamuotoista rahoitusta kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta.

⁵ https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2023/finanssivalvonnan_lehdistotilaisuus_150323.pdf

artiklan ehdottoman välttämättömissä tarpeissa. Digitaalista euroa koskeva lainsäädäntö komission arvion mukaisesti turvaisi yleisen tietosuoja-asetuksen ja unionin toimielinten suorittamaa henkilötietojen käsittelyä koskevan asetusten asettamat vaatimukset henkilötietojen käsittelylle.

Komissio arvioi, että digitaalinen euro vahvistaisi talouden kriisinsietokykyä erityisesti mahdollistamalla ilman verkkoyhteyttä tapahtuvat maksutapahtumat, jolloin maksutapahtumat toimisivat myös yhteyshäiriötilanteissa. Toisaalta komissio arvioi myös mahdollisen positiivisen vaikutuksen kriisinsietokykyyn riippuvan kyseisen maksuvälineen käytöstä normaaliaikoina, sillä ilman verkkoyhteyttä tapahtuvat maksut vaativat rahan tallettamisen ns. offline-maksuvälineeseen.

Vaikutukset viranomaisiin

Komission arvion mukaan eurojärjestelmä kattaisi toiminnassaan taustajärjestelmien kehittämiseen, rakentamiseen ja ylläpitoon liittyvät kustannukset. Järjestelmien osalta korkeimpien kustannusten arvioidaan liittyvän kyberturvallisuuteen sekä toiminnan jatkuvuuteen turvaamista koskeviin investointeihin. Komissio arvioi, että eurojärjestelmä voi hyötyä rahajärjestelmään liittyvästä luottamuksesta, sekä joissain tilanteissa sille voi komission arvion mukaisesti syntyä rahan liikkeeseenlaskuun liittyvää seignorage-tuloa.

Komission esityksen perusteella digitaalisen euron maksupalveluista perittävien palkkioiden valvontaa varten tulee asettaa yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen. Tällä hetkellä Suomessa maksupalvelulain 290/2010 mukaisesti korttimaksamisen siirtohinnoittelun valvonta Finanssivalvonnan vastuulla. Digitaalisen euron maksutapahtumista veloitettavien palkkioiden valvonta on siten Finanssivalvonnan nykyisiin valvontatehtäviin läheisesti liittyvästä tehtävästä. Asetuksessa tarkoitetut maksupalveluntarjoajat ovat jo ennestään Finanssivalvonnan valvottavia. Valtioneuvosto arvioi, että mahdollinen Finanssivalvonnan nimeäminen asetuksessa tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi ei vaikuttaisi merkittävästi valvonnan toteuttamiseen tarvittaviin resursseihin. Resurssitarve kohdistuisi lähinnä uuden maksutavan kustannusten valvonnan aloittamiseen ja henkilöstön koulutustarpeeseen aiheessa, joka liittyy läheisesti korttimaksamisen siirtohinnoittelun valvontaan. Lainsäädännön osalta tulee todennäköisesti tarpeelliseksi laajentaa maksupalvelulain mukaisia valvonta- ja seuraamussäännöksiä koskettamaan myös digitaalisen euron maksupalveluista perittäviä palkkioita koskettavien rajausten noudattaminen. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että projekti varhaisessa vaiheessa tehdyt arviot digitaalisen euron vaatimista valvontatehtävien resurssinnoista ovat luonteeltaan alustavia ja resurssitarvetta tulee arvioida tarkemmin, kun mahdollisista uusista valvontatehtävistä on tarkempi kokonaiskuva.

Laillisen maksuvälineen aseman noudattamisen valvonta on luonteeltaan uusi valvontatehtävä, joka vaatii toimivaltaisen viranomaisen määrittelyn ja tarvittaessa mahdollisen valvontatoiminnon perustamisen. Valvontatoiminta voi mahdollisesti perustua kuluttaja-asiakkaiden valitukseen laillisen maksuvälineen aseman noudattamatta jättämisistä.

Julkisen toimijan jakelu- ja palveluvelvoite

Julkiselle toimijalle asetettava jakelu- ja palveluvelvoite vaatisi investointeja velvoitteiden täyttämiseen. Toteutustapa riippuisi kansallisesta päätöksenteosta ja se voitaisiin täyttää esimerkiksi asettamalla velvoite valtakunnallisille, alueellisille tai paikallisille toimijoille. Lisäksi velvoite voidaan asettaa koskettamaan myös postisiirtoa hoitavalle laitokselle, mikäli sillä on kansallisen lainsäädännön nojalla oikeus tarjota maksupalveluja.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaisesti digitaalisen euron palvelujen avaaminen ja käyttö julkisen toimijan kautta todennäköisesti rajautuisivat suhteellisen pienelle asiakasryhmälle. Pankkisektorin konttorien kokonaismäärän lasku ja siten myös kasvotusten saatavan digipalveluiden käyttämiseen liittyvän käyttötuen saatavuuden rajoitteet voivat ohjata asiakasryhmiä julkisen palveluntarjoajan piiriin. Valtioneuvoston arvion mukaan ne käyttäjäryhmät, jotka eivät kattavista käyttötukikanavista huolimatta voi käyttää sähköisiä maksutapoja tulevat jatkossakin olemaan riippuvaisia kaupallisten toimijoiden tarjoamista muissa kuin digitaalisissa palvelukanavissa tarjottavista maksupalveluista. Digitaalisen euron perusmaksupalvelujen käyttö on säädetty henkilöasiakkaille maksuttomaksi, jolloin asiakaskilpailu voi keskittyä mahdollisiin laajempiin maksamisen lisäpalveluihin, joiden tarjoamisessa ja järjestämisessä yksityisellä sektorilla on kilpailuetu verrattuna julkiseen toimijaan. Valtioneuvosto arvioi, että alustavasti julkisen toimijan palvelujen piiriin asettuvien asiakkaiden määrä tulisi todennäköisesti tarkoittamaan rajattua joukkoa. Mahdollinen pankkien konttoriverkoston supistumistrendin jatkuminen voi kuitenkin kasvattaa julkisen palveluntarjoajan houkuttelevuutta käyttäjille, mikäli julkisen palveluntarjoajan palveluverkosto on yksityisiä vaihtoehtoja kattavampi ja saavutettavampi käyttäjän näkökulmasta.

Julkiselle toimijalle syntyisi perustamiskustannuksia järjestelmien ja toimitilojen hankinnan lisäksi myös liiketoimintaprosessien rakentamisesta. Nämä koskisivat asiakaspalvelua, toimitiloja, rahanpesun estämistä, asiakkaan tuntemista, petostentorjuntaa, taloushallinnon, sekä muiden maksupalvelujen tarjoamisen mahdollistavien prosessien luomista ja henkilöstön hankinnasta tai olemassa olevan henkilöstön uudelleenkoulutuksista. Julkiselle toimijalle syntyisi operatiivisia kustannuksia palveluiden tarjoamisesta ja ylläpidosta. Näihin kustannuksiin kuuluvat esimerkiksi tietoverkkoyhteyksien, petostentorjunnan, asiakaspalvelun, maksuliikkeen hallinnan, sekä asiakkaan tuntemista ja rahanpesun estämistä koskevien vaatimusten täyttämisen vaatimat kustannukset. Valtioneuvoston arvio on, että operatiiviset kustannukset tulisivat oleman samansuuntaiset vastaavien yksityisten maksupalveluntarjoajien operatiivisten kustannusten kanssa.

Mahdollisen toimijan perustamiseen liittyisi merkittäviä alkuinvestointeja taustajärjestelmien rakentamiseksi ja toiminnan käyntiin saamiseksi, joiden arviointi on vaikeaa. Vastaavia vertailukohtia voi etsiä esimerkiksi Huoltovarmuustilijärjestelmän perustamiskustannuksista, jotka arvioitiin valmistelussa noin 2,5 miljoonaa euron suuruisiksi, sekä ylläpitokustannuksista, joiden arvioitiin olevan noin 1,5–2 miljoonaa euroa vuodessa.⁶ Järjestelmään liittyvien palveluiden hankinnan ja toimintavalmiuden ylläpidon edellytettiin myös lisäävän henkilöstöresurssien tarvetta virastossa. Tullin pankki- ja maksutilirekisterin perustamisesta arvioitiin aiheutuvan 3,94 miljoonan euron kustannukset ja rekisterin ylläpidon arvioitiin maksavan noin 1,18 miljoonaa euroa vuodessa.⁷

Muut ympäristöön, sosiaalisiin ja perusoikeuksiin liittyvät vaikutukset

Komissio arvioi digitaaliseen euroon liittyvien ympäristövaikutusten vastaavan nykyisten sähköisten maksutapojen ympäristövaikutuksia. Käteiseen verrattuna digitaalisella eurolla on pienemmät haitalliset ympäristövaikutukset esimerkiksi logistiikan ja käteisen painatuksen näkökulmasta. Digitaalisen euron energiakulutus vastaisi komission arvioiden mukaan nykyisten luottokorttijärjestelmien energiankulutusta.

⁶ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_104+2022.aspx

⁷ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_167+2018.aspx

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-asoiden valiokunta (ECON). Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotusten käsittelyä eikä nimennyt esittelijää.

Ehdotusten käsittely yhdessä eurosetelien ja metallirahojen laillisen maksuvälineen asemaa koskevan asetuksen kanssa on aloitettu neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä ensimmäisellä kokouksella 19.7.2023. Muiden jäsenvaltioiden viralliset kannat eivät ole vielä tiedossa, mutta alustavasti vaikuttaisi, että lainsäädäntöehdotus vaatii tavallista syvällisempää ja perusteellista rahoituspalvelutyöryhmän käsittelyä.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asetusehdotus sekä siihen liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on käsitelty EU-asiain komitean rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä 7.9.2023–21.9.2023.

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

10 Valtioneuvoston kanta

Yleisesti digitaalisesta eurosta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksen tavoitteeseen lisätä kilpailua vähittäismaksamisen markkinoilla, palvelutarjoamassa ja infrastruktuurissa. Valtioneuvosto katsoo, että maksaminen on taloudellisen toiminnan perusedellytys, jonka piiriin pääsemisen estäminen voi vaikuttaa negatiivisesti taloudelliseen aktiviteettiin. Valtioneuvosto katsoo, että markkinarakenne, jossa markkinaosuudet käteisen käytön vähentyessä ovat keskittyvät vain muutamille globaaleille palveluntarjoajille, ei välttämättä mahdollista talouden ja yhteiskunnan kannalta tasapuolista kilpailu- ja neuvotteluasetelmaa erikokoisten yritysten, kuluttajien ja muiden toimijoiden kesken. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että maksamisen kaltaisen yhteiskunnan kannalta kriittisen peruspalvelun osalta erittäin korkea riippuvaisuussuhde yksittäisistä EU:n ulkopuolisista palveluntarjoajista voi muodostaa riskin myös Suomen ja Euroopan huoltovarmuuden ja avoimen strategisen autonomian näkökulmasta.

Valtioneuvosto toteaa, että rahajärjestelmän uskottavuus perustuu luottamukseen, sekä rahajärjestelmän ankkurin, että myös liikepankkirahan osalta. Tästä syystä valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yleisön pääsy yleisesti hyväksyttynä ja luotettavaan keskuspankkirahaan olisi mahdollista myös jatkuvasti digitalisoituvassa taloudessa.

Valtioneuvosto kannattaa toimia, joilla mahdollisen digitaalisen keskuspankkirahan käsittelyä lainsäädännössä selkiytetään sekä euroalueella, että yhteismarkkina-alueella. Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä, että teknisessä toteutuksessa pyritään parhaaseen mahdolliseen toteutustapaan, jotta digitaalinen euro tarjoaisi selkeitä hyötyjä sekä jakelijoiden, kauppiaiden ja kulluttajien kannalta datatalouden ja digitaalisen kilpailukyvyn kehittymisen edistämiseksi. Lisäksi sääntelyn tulisi olla tarkoituksenmukaisesti yhteneväinen yksityisiä maksutapoja koskevan sääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto korostaa, että digitaalinen euro olisi nykyisiä vähittäismaksamisen markkinoita ja maksutapoja täydentävä uusi maksutapa ja katsoo, että ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi huomioida vähittäismaksamisen markkinoiden kilpailullisuuskäsitteet sekä edellytykset monimuotoisten markkinatoimijoiden osallistumiselle.

Laillisen maksuvälineen asema

Valtioneuvosto katsoo, että keskuspankkirahaa sen eri muodoissa tulisi säännellä pitkälti samoin ehdoin, jolloin digitaalisen euron asema laillisena maksuvälineenä tulisi olla verrannollinen eurosetelien ja kolikkojen vastaavaan asemaan, ottaen kuitenkin huomioon sekä digitaalisen maksamisen että käteisrahan ominaispiirteet.

Jakelu

Valtioneuvosto pitää valittua jakelumallia oikeasuuntaisena. Valtioneuvosto toteaa, että komission ehdotus edistäisi yleisön pääsyä maksupalveluiden piiriin perusmaksutilejä tarjoavien luottolaitosten ja jäsenvaltioiden julkiselle toimijalle osoitettavan digitaalisen euron jakeluvelvoitteen kautta. Valtioneuvosto katsoo, että jakeluvelvoitteen tulee olla lähestymistavaltaan tasapainoinen tukeakseen riittävässä määrin taloudellista osallistamista laajana kokonaisuutena kansalliset erityispiirteet huomioon ottaen. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti julkisen toimijan jakelu- ja palveluvelvoitteeseen, koska katsoo tähän velvoitteeseen liittyvän useita avoimia kysymyksiä, kuten sen kautta mahdollisesti saavutettavien hyötyjen suurusluokka suhteessa toteutuksen vaatimien julkisten investointien tarpeeseen ja kokoon, jotta velvoite voidaan käytännössä toteuttaa.

Kustannustenjaon rajaukset

Valtioneuvosto katsoo, että toimiva järjestelmä maksujenvälitykseen vaatii taustalleen riittävät taloudelliset kannusteet niin palvelun käyttäjien, kuin myös palveluntarjoajien osalta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mahdolliset lainsäädännölliset toimet kustannusten rajaamiseksi olisivat oikeasuhtaisia ja mahdollistaisivat markkinan sujuvan toiminnan sekä innovaatioiden kehittymisen yrittäjyyden edellytyksiä vahvistaen.

Digitaalinen euro arvon säilyttäjänä

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vaikutuksia rahoitusjärjestelmän vakauteen arvioidaan tarkasti ja mahdolliset saldorajoitukset mitoitetaan rahoitusvakuus turvaten, ottaen kuitenkin toisaalta huomioon maksuvälineen sujuvaan käytettävyyteen liittyvät näkökulmat. Valtioneuvosto pitää kannatettavana tavoitteita, joilla pyritään rajaamaan digitaalisen euron kiinnostavuutta sijoituskohteena korostaen sen asemaa maksuvälineenä.

Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja, sekä rahanpesun estäminen

Valtioneuvosto katsoo, että digitaalisen euron olisi oltava erittäin luotettava maksuväline käyttäjilleen. Korkean yksityisyyden ja henkilötietojen suojan ohella valtioneuvosto pitää tarpeellisenä varmistua riskiperusteisesta lähestymistavasta rikostorjuntanäkökohtien osalta. Valtioneuvosto katsoo, että esimerkiksi pienten maksutapahtumien kohdalla voidaan tarjota korkeampaa yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa mahdollistaen samalla digitaalisella eurolla maksaminen ilman suoraa internetyhteyttä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sääntelyn, viranomaisten tiedonsaantioikeudet mukaan lukien, tulisi olla riskiperusteista ja yhdensuuntaista muiden vastaavan riskitason omaavien maksuratkaisujen kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa varmistetaan säädösehdotuksen yhdenmukaisuus EU:n tietosuojasääntelyn kanssa. Lisäksi jatkovalmistelun aikana tulisi varmistua siitä, että henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisistä asioista säädetään perussäädöksessä eikä delegoidussa säädöksessä.

Tekniset ominaisuudet

Valtioneuvosto pitää tärkeänä digitaalisen euron saavutettavuutta ja sen käytettävyyttä mahdollisimman monelle euroalueen asukkaalle. Valtioneuvosto toteaa, että teknisellä toteutustavalla on useita vaikutuksia velvoitteiden täyttämistä koskeviin näkökulmiin, ja pitää oikeasuuntaisena ratkaisuja, jotka mahdollistavat digitaalisen euron sujuvan yhteensopivuuden yleisten standardien kanssa mahdollistaen uusien innovaatioiden rakentumisen maksuskeeman ympärille.

Valtioneuvosto tukee lähestymistapaa, jossa digitaalinen euro mahdollistaisi sähköisen maksamisen myös ilman internetyhteyttä. Niin kutsuttu offline-käyttömahdollisuus voisi kasvattaa mahdollisuutta sähköiseen maksamiseen aiempaa useammissa käyttötapauksissa.

Valtioneuvosto toteaa, että jatkovalmistelussa tulisi vielä kiinnittää huomiota digitaalista euroa koskevan ehdotuksen ja eIDAS-asetuksen yhdenmukaisuuteen sekä selkeyttää digitaalista euroa hyödyntävien palveluiden ja eIDAS-asetuksen mukaisten lompakkosovellusten yhteentoimivuudelle ja integroinnille asetettavia vaatimuksia. Valtioneuvosto katsoo, että edustaratkaisujen toteutuksessa ja niihin liittymissä vaatimuksissa tulisi jättää markkinoille riittävästi tilaa käyttäjäystävällisten ratkaisujen toteuttamiseen huomauttaen, että eIDAS-asetuksen mukaiset lompakkosovellukset eivät lähtökohdiltaan ole suunniteltu maksuvälineiksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että digitaalisen euron ympäristö olisi tasapuolisesti avoin uusille yksityisille innovaatioille kyseisen ekosysteemin kautta. Valtioneuvosto toteaa, että digitaalisen euron teknisten ominaisuuksien ennalta tapahtuva määrittely voi mahdollisesti vaikuttaa teknologisen kehityksen ja yleisön jatkuvasti muuttuvien tarpeiden huomioimiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mobiililaitteiden teknologiaa koskeva sääntely ajaa kilpailullisen ja yrittäjämönteisen avoimen markkinatalouden periaatteita, jossa yksittäiset toimijat eivät voi portinvartija-asemassaan estää niin yksityisten, kuin julkisten innovaatioiden kehittymistä laitteiston ja ohjelmiston pohjalle.

Loppusäännökset

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota asetuksen nopeaan voimaantuloaikaan, ottaen huomioon vaadittavat viranomaistoimet ja digitaalisen euron projektin etenemisvaiheen tason. Valtioneuvosto toteaa, että säädösehdotuksessa annettujen toimivaltuuksien tulisi olla perusteltuja, oikeasuhtaisia ja tarkkarajaisia.