KAUPAN LIITTO

23.11.2023

Viite U 58/2023 vp

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Kaupan liiton lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta (käteisasetus)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Kaupan liitolta lausuntoa otsikkoasiassa. Kaupan liitto kiittää talousvaliokuntaa lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa:

1. Kaupan liiton yleisnäkemys käteisasetuksesta

Kaupan liitto katsoo, että käteinen raha tulisi hyväksyä kaupoissa lähtökohtaisesti markkinaehtoisesti. Yrityksillä tulee olla oikeus asianmukaisiin ja perusteltuihin liiketoiminnallisiin syihin perustuen kieltäytyä käteisen vastaanotosta. Esimerkiksi turvallisuustekijöiden pitäisi olla peruste käteisen vastaanottamisesta kieltäytymiseen. Nykymuotoisena komission ehdotus puuttuu merkittävällä tavalla yritysten sopimusvapauteen, jota ei tulisi rajoittaa. Kaupat eivät voi vaikuttaa tai neuvotella rahahuollon kustannuksista, jotka kohoavat käteisen käytön vähentyessä. Lisäksi rahahuoltoon on vaarana syntyä monopoli. Mikäli käteisen vastaanottamisesta tulee pakollista, tästä aiheutuu kaupoille merkittäviä kustannuksia, kun käteismaksutoimintoja pitäisi tuoda miehittämättömille myyntipisteille, kuten automaattikassoille, sähköautojen latauspisteisiin ja polttoainejakeluautomaatteihin.

Nykyinen Suomen Pankin käteislinjauksiin (suositukset) perustuva malli on hyvin toimiva erityisesti, kun käteisen hyväksyttävyys kaupoissa on hyvällä tasolla. Tiedossa ei ole, että käteisen hyväksyttävyyteen kaupoissa liittyisi Suomessa merkittävässä määrin ongelmia.

Kaupan liitto pitää komission ehdotusta poikkeuksellisen tulkinnanvaraisena. Komission ehdotus ei anna ennustettavaa kuvaa käteiseen liittyvästä tosiasiallisesta sääntelytilanteesta. Tulkinnanvaraisuuteen vaikuttavat muun muassa seuraavat tekijät: käteisen vastaanottamisen poikkeukset ovat tulkinnanvaraisia, komissiolle annettavat laajat toimivaltuudet ja lisäasetuksenanto-oikeudet, käteisen vastaanottamisen hyväksyttävä tasoa ei ole ehdotuksessa määritetty ja kansallista liikkumavaraa asetuksen toimeenpanossa on epäselvä.

Komission ehdotus ei tunnista merkittävimpiä käteiseen liittyviin ongelmia ja kehityskulkuja. Käteisen käyttö on Suomessa vähentynyt ennen kaikkea kuluttajakysynnän muutoksen seurauksena. Käteistä koskeva sääntelyehdotus ei tuo ratkaisua kuluttajien vähenevään käteisen käyttöön, rahahuollon kasvaviin yksikkökustannuksiin, eikä erityisryhmien mukaan tuomiseen digitalisoituvaan vähittäismaksamiseen (digitaalinen inkluusio). Lisäksi komission ehdotus ei tunnista käteisen käyttöön liittyviä turvallisuusnäkökohtia (myymälöiden ryöstöt, rahaväärennökset ja rahanpesu) eikä palveluiden digitalisoitumista, kuten miehittämättömiä myymälöitä ja myyntiautomaatteja (esim. sähköautojen latauspisteet ja polttoainejakelu).

Kaupan liitto ry
Eteläranta 10, PL 340
FI-00130 Helsinki
Kauppa.fi

Kaupan liitto pitää tärkeänä, että mahdollinen eurooppalainen käteissääntely antaa kansallista liikkumavaraa lainsäädännön toimeenpanoon. Tämä on perusteltua, sillä eri euromaat eroavat merkittävästi käteisen käytön osalta. Komission ehdotus ei saa johtaa tilanteeseen, että Suomessa palattaisiin menneisiin toimintatapoihin ja keinotekoisesti herätettäisiin henkiin vanhentuneet käteisen käyttötavat.

Käteissääntelyn sijasta komission ja Euroopan keskuspankin tulisi tehdä vaihtoehtoisia toimia keskuspankin omistaman maksutavan aseman vahvistamiseksi. Kaupan liitto on esittänyt, että keskuspankki osallistuisi rahahuollon kustannuksiin, ja pitäisi siten maksutapansa houkuttelevana kuluttajille ja kaupoille.

2. Yleistä käteisen käytöstä, sen hyväksyttävyydestä ja rahahuollosta Suomessa

Suomen Pankin keväällä 2023 toteutetun kuluttajakyselyn mukaan suomalaisista 6 prosenttia maksoi ensisijaisesti käteisellä päivittäistavaroiden oston yhteydessä. Samasta kyselystä käy ilmi, että suomalaisista 2,8 prosenttia maksoi päivittäistavaransa ensisijaisesti yhtä usein käteisellä tai sähköisellä maksutavalla. Yleisin maksutapa päivittäistavara-asioinnin yhteydessä ovat sähköiset maksutavat, etenkin korttimaksaminen, jota 82 prosenttia vastaajista käytti ensisijaisena maksutapana.

Kaupan liitto katsoo, että käteisen hyväksyttävyys on Suomessa hyvällä tasolla, sillä käteinen on hyväksytty maksutapa kansalaisten kannalta merkittävissä palveluissa. Käteisen vastaanotosta ovat kieltäytyneet vain yksittäiset kaupat. Kaupan liiton arvion mukaan syyt käteisen vastaanottamisesta kieltäytymiseen liittyvät kuluttajien vähenneeseen käteisen käyttöön, maksutapaan liittyviin kustannuksiin ja käteisen käyttöön liittyviin kaupan ja sen työntekijöiden turvallisuutta heikentäviin vaikutuksiin.

Suomen Pankin selvityksen mukaan (Vähittäismaksamisen kustannukset: mitä maksaminen maksaa? 2022) käteismaksujen vastaanottamisesta aiheutui kauppiaille kokonaiskustannuksia arviolta 74 miljoonaa euroa vuonna 2018. Selvityksen mukaan kauppiaiden käteiseen liittyvät kustannukset koostuvat pääasiassa muille osapuolille, kuten pankeille ja rahahuoltoyhtiöille maksettavista ulkoisista kuluista. Näitä kuluja ovat muun muassa käteisrahan käsittely- ja lajittelukulut, tilityspalvelumaksut, kuljetuskustannukset sekä vakuutusmaksut. Yksikkökustannukset olivat selvityksen mukaan käteisessä korttimaksuja korkeammat.

Kaupan liitto korostaa, että käteisen käytön vähentyessä käteishuollon yksikkökustannukset kohoavat, kun rahahuollon kustannukset nousevat. Esimerkiksi Hollannissa rahahuolto on monopolitoimijan käsissä, ja myös Suomessa rahahuoltoon on vaarana syntyä monopoli. Monopolitilanteessa käteishuollon kustannusten on vaara kohota entisestään.

3. Käteisen hyväksyminen (4 artikla) ja vastaanottamisesta kieltäytyminen (5 artikla)

Komission ehdotuksen 4 artikla mukaan euroseteleiden ja -metallirahojen asema laillisena maksuvälineenä edellyttää niiden pakollista hyväksymistä täydestä nimellisarvosta ja sitä, että ne vapauttavat maksuvelvoitteesta.

Kaupan liitto ry
Eteläranta 10, PL 340
FI-00130 Helsinki
Kauppa.fi

Ehdotuksen 5 artiklassa vahvistettaisiin ehdot, joilla eurokäteisen vastaanottamisesta kieltäytyminen olisi mahdollista. Asetuksen 5 artiklassa todetaan, että eurokäteisen vastaanottamisesta voi kieltäytyä, jos kieltäytyminen tapahtuu vilpittömässä mielessä ja se perustuu oikeutettuihin ja väliaikaisiin syihin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, kun otetaan huomioon konkreettiset olosuhteet, joihin maksunsaaja ei voi vaikuttaa (jos maksuksi tarjotun setelin arvo olisi suhteettoman suuri verrattuna maksettavaan määrään; tai jos yrityksellä ei olisi asianomaisena ajankohtana saatavilla vaihtorahaa tai jos yrityksellä ei olisi kyseisen maksun seurauksena olemassa enää riittävästi vaihtokassaa tavanomaisten liiketoimiensa suorittamiseen). Lisäksi kieltäytyminen on mahdollista, jos maksunsaaja on ennen maksua sopinut maksajan kanssa muusta maksutavasta.

Komission ehdotuksessa ei määritellä tarkemmin, mitä edellä mainittu muusta maksutavasta sopiminen tarkoittaa käytännössä ja miten se olisi käytännössä toteutettavissa kaupoissa.

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.

Kaupan liitto katsoo, että esitetyn laajuisen käteisen vastaanottovelvoitteen säätäminen ei ole perusteltua. Sääntelyssä tulee välttää tilanne, jossa kaupan alan yritykset joutuvat rakentamaan ja ylläpitämään maksuinfrastruktuuria, jota kuluttajat eivät tosiasiallisesti käyttäisi. Tämä aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia, jotka lopulta päätyvät kuluttajien maksettavaksi.

Monet pk-yritykset eivät pysty kantamaan käteisen vastaanottamiseen ja rahahuoltoon liittyviä kustannuksia. Kaupan liitto huomauttaa, että toisin kuin digitaalista euroa koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa, eurokäteisen hyväksyttävyyteen ei olla esittämässä helpotusta mikroyrityksille, vaikka se olisi perusteltua.

Kaupan liitto huomauttaa, että komission ehdotus ei tarkastele eri myyntikanavia (kivijalkamyymälät ja verkkokaupat) tasa-puolisesti, vaan ehdotettu sääntely lisäisi kivijalkamyymälöiden kustannuksia, ja joista samalla verkkokaupat voivat välttyä.

Kaupan liitto katsoo, että käteisen hyväksymisvelvoitetta voi korkeintaan ulottaa välttämättömiin palveluihin. Esimerkiksi erikoiskaupat tulisi jättää käteisen vastaanottamisvelvoitteen ulkopuolelle. Tämä vastaisi myös nykytilannetta Suomessa ja voimassa olevia Suomen Pankin käteislinjauksia, joiden mukaan ”käteinen tulee hyväksyä maksutapana kansalaisten kannalta merkittävissä palveluissa”.

Kaupan liitto toteaa, että käteisen vastaanotosta kieltäytymisen perusteita on laajennettava asetuksen jatkovalmistelussa.

Turvallisuusuhka tulisi olla peruste kieltäytyä käteisen vastaanottamisesta

Lainsäädäntöehdotuksessa, eikä sen vaikutusarvioissa ole kiinnitetty riittävästi huomiota käteisen käyttöön liittyviin turvallisuusnäkökohtiin. Käteisen käyttö lisää riskiä myymäläryöstöihin ja

Kaupan liitto ry
Eteläranta 10, PL 340
FI-00130 Helsinki
Kauppa.fi

fyysiseen väkivaltaan myymälöissä ja kioskeissa, joka voi kohdistua kaupan henkilökuntaan ja asiakkaisiin. Kaupan toimialalla on paljon myymälöitä, joissa myyjä työskentelee yksin. Suomessa on viime vuosina ollut tapauksia, joissa kauppojen on toistuvien ryöstöjen takia ollut välttämätöntä kieltäytyä käteisen vastaanottamisesta kaupan työntekijöiden ja asiakkaiden turvallisuuden varmistamiseksi. Suomen osalta kyse on vähittäiskaupan alalla toimivien 153 000 työntekijän turvallisuudesta ja heidän työantajiensa mahdollisuuksista taata turvalliset työskentelyolosuhteet, johon myös laki työnantajaa velvoittaa. Kauppojen tulee voida kieltäytyä käteisen vastaanottamisesta turvallisuussyistä.

Kaupan liitto korostaa, että usealla kaupan alan yrityksellä ei ole taloudellisia edellytyksiä investoida järeisiin rahansäilytysratkaisuihin ja vartiointipalveluihin turvaamaan kaupan työntekijöiden ja asiakkaiden turvallisuutta sekä kaupan omaisuutta.

Käteistä ei missään olosuhteissa tulisi olla pakollista hyväksyä yöaikaan. Esimerkiksi Tanskassa käteistä ei tarvitse kaupoissa hyväksyä yöaikaan turvallisuussyistä. On myös syytä tunnistaa, että käteisen käyttöön liittyy rahanpesua, rahan väärentämistä ja harmaata taloutta.

Komission ehdotusta voidaan turvallisuusnäkökohtien puuttuessa pitää puutteellisena. Kaupan liitto esittää, että Suomen kannassa tulisi todeta tarve kiinnittää ehdotuksen jatkokäsittelyssä huomiota turvallisuusnäkökulmaan sekä edellyttää, että lainsäädännön käteisen hyväksyttävyyttä koskevissa poikkeuksissa todettaisiin yksiselitteisesti, että käteisen käyttöön liittyvät turvallisuustekijät ovat peruste yksipuolisesti kieltäytyä käteisen vastaanottamisesta kaupoissa.

Miehittämättömät toimipisteet tulee jättää sääntelyn ulkopuolelle

Komission lainsäädäntöehdotuksessa ei tunnisteta lainkaan käteisen käyttöä miehittämättömissä myymälöissä, automaattikassoilla ja polttoaineen jakeluasemilla, sähköautojen latauspisteissä tai muissa fyysisestä asioinnista poikkeavissa tilanteissa. Kaupan liitto korostaa, että olemassa oleviin digitaalisiin kassaratkaisuihin lisättävät käteismaksumahdollisuudet tuottavat suuria kustannuksia kaupan alan yrityksille. Tällaisten investointien tekeminen ei ole taloudellisesti kannattavaa. Kaupan liitto esittää, että käteisen hyväksymisvelvoitetta ei tule ulottaa miehittämättömiin käyttötapauksiin.

4. Käteismaksujen hyväksynnän valvonta (7 artikla)

Asetuksen 7 artiklalla pyrittäisiin varmistamaan, että laillisen maksuvälineen pakollisen hyväksynnän perusperiaatetta ei heikennettäisi laajasti käytössä olevan käteisen hyväksymättömyyden vuoksi, jossa yritykset yksipuolisesti ja etukäteen rajoittavat käteisen hyväksymistä (ex ante unilateral exclusions). Jäsenvaltioilla olisi velvollisuus valvoa etukäteen tapahtuvien yksipuolisten käteismaksujen poissulkemisen laajuutta ja varmistaa, että käteismaksut hyväksytään 4 artiklassa määritellyn käteisen hyväksymisvelvollisuuden periaatteen mukaisesti.

Kaupan liitto korostaa, että yksipuolisten käteismaksujen poissulkeminen ei ole artiklassa 5 määritelty poikkeus, jonka nojalla eurokäteisen vastaanottamisesta kieltäytyminen olisi mahdollista, mutta artiklan 7:n ja resitaali 6:n mukaan se ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan kiellettyä, kun jäsenvaltioiden tulisi valvoa sen käytön yleisyyttä. Näin ollen komission ehdotus on sisäisesti ristiriitainen tai vähintäänkin tulkinnanvarainen.

Kaupan liitto ry
Eteläranta 10, PL 340
FI-00130 Helsinki
Kauppa.fi

Kaupan liitto esittää, että käteisen yksipuolisen käteismaksujen poissulkemisen tulisi olla mahdollista.

5. Delegoidut säännökset ja täytäntöönpanosäännökset

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että komission ehdotukseen sisältyy varsin laajoja esityksiä säädösvallan delegoinnista komissiolle. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission tehtävänä tulisi olla käteisen saatavuuden ja käytettävyyden arviointi eri jäsenvaltioissa, mutta komissiolle ei tulisi osoittaa siirrettyä säädösvaltaa yksittäisiä jäsenvaltioita koskevista vaatimuksista. Valtioneuvosto korostaa, että säädösvallan delegointia koskevien säännösten tulee olla perusteltuja sekä oikeasuhtaisia ja tarkkarajaisia. Kaupan liitto pitää valtioneuvoston kantaa kannatettavana ja siinä esitettyjä näkökohtia tärkeinä.

6. Vaikutusten arviot

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että eurokäteisasetuksen vaikutusten analyysi jää varsin pintapuoliseksi. Kaupan liitto toteaa, että komission ehdotuksen kustannus- ja kilpailukykyvaikutusten arviointia tulisi vielä vahvistaa ja huomioida asetuksen jatkokäsittelyssä.

Taloudelliset vaikutukset kaupan alalla

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että asetusehdotuksen vaikutukset riippuvat luonnollisesti sen lopullisesta muotoilusta, sillä sen jotkin osa-alueet vaativat vielä täsmentämistä. Erityisen oleellista on, missä määrin jäsenvaltioiden maksamismarkkinoiden – paikoin toisistaan voimakkaastikin eroavat – ominaispiirteet kyettäisiin ottaa huomioon ehdotuksen lopullisessa muotoilussa. Lisäksi kirjelmässä todetaan, että 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.

Kaupan liitto toteaa, että lainsäädäntöehdotuksen ja sen vaikutustenarvioinnin yhteydessä komissio ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota käteisen vastaanottamisen kustannuksiin. Rahahuollon kohonneet kustannukset ovat turvallisuusnäkökohtien rinnalla merkittävin syy käteisen vastaanottamisesta kieltäytymiseen kaupoissa. Lisäksi mikäli käteisen hyväksyntää koskevat velvoitteet Suomessa tiukentuisivat nykyisestä, ja mikäli käteistä tulisi hyväksyä myös miehittämättömissä myyntipisteissä (esim. sähköautojen latauspisteet, polttoainejakelu), aiheutuisi tästä merkittävät kustannukset kaiken kokoisille kaupan alan yrityksille. Lisäksi käteisen käyttöön liittyvät turvajärjestelyt aiheuttavat merkittäviä kustannuksia kaupoille.

Kaupan liitto korostaa, että mahdollisesta käteissääntelystä aiheutuvat kustannukset päätyvät lopulta kuluttajien maksettaviksi kohonneina hintoina.

Käteisen aseman turvaamisen kannalta olennaista on, että käteisinfrastruktuuri (käsittäen käteisen jakelupisteet, rahahuollon palvelut, käteisen talletuspalvelut ja laskentakeskukset) ja sen edullinen saatavuus turvataan. Koska käteinen on keskuspankin omistama maksutapa, tulisi

Kaupan liitto ry
Eteläranta 10, PL 340
FI-00130 Helsinki
Kauppa.fi

Euroopan keskuspankin ja euromaiden kansallisten keskuspankkien osallistua rahahuollon infrastruktuurin kustannuksiin, mikäli markkinatoimijat eivät pysty toteuttamaan sitä kohtuullisin kustannuksin ja etäisyyksin.

Kaupan liitto korostaa, että käteishuollon maltilliset kustannukset sekä rahahuollon palveluiden saatavuus pitäisivät tulevaisuudessa yllä maksuvälineen hyväksyttävyyttä ehdotettua kansallista sääntelyä paremmin.

Kaupan liitto toteaa, että Suomen kannassa tulisi todeta tarve lainsäädännöllisin keinoin turvata käteishuollon kohtuulliset kustannukset tilanteessa, jossa käteisen hyväksyminen on pakollista. Tällöin käteishuollosta aiheutuvat kustannukset tulisi rajoittaa lakisääteisesti korkeimpaan ja oikeudenmukaiseen hintaan muihin kustannustehokkaisiin maksuvälineisiin verrattuna. Lisäksi rahahuollon kustannuksia tulisi seurata tarkasti.

Vaikutukset viranomaisiin

Komission ehdotus tulee todennäköisesti edellyttämään, että myös julkisen sektorin toimijat ja julkisen sektorin omistamat yritykset (esim. joukkoliikennetoimijat) hyväksyvät käteistä maksutapana, toisin kuin nyt on vallitseva käytäntö. Tästä voi aiheutua merkittäviä lisäkustannuksia.

Ympäristövaikutukset

Ehdotuksessaan komissio toteaa, että asetusehdotuksella ei odoteta olevan ympäristövaikutuksia.

Suomen Pankki on todennut, että käteisen käytön vähentyessä sen Oulun konttorin merkitys rahahuollossa pieneni, ja Oulun konttori suljettiin keväällä 2019. Suomen Pankin Vantaan aluekonttori vastaa nykyään koko Suomen käteisen tukkujakelusta.

Kaupan liitto toteaa, että käytännössä tämä tarkoittaa, että suomalaiset arvokuljettajat kuljettavat käteistä joka puolelta Suomea (esim. Lapista) Suomen Pankin laskentakeskukseen Vantaalle, ja sieltä takaisin kauppoihin ympäri maata.

Suomen Pankin vuonna 2020 tekemän analyysin mukaan Suomessa käteisen kuljettamiseen tarvitaan keskimäärin 9 miljoonaa kilometriä vuodessa. Näin ollen on selvää, että käteisen käyttöön liittyy ympäristövaikutuksia. Lisäksi käteisen kuljettaminen edes takaisin eripuolelle Suomea aiheuttaa merkittäviä kustannuksia kaupoille.

Vaikutukset huoltovarmuuteen

Käteinen toimii sähköisille maksutavoille vaihtoehtoisena maksutapana. Maksutapojen moninaisuus puolestaan vahvistaa resilienssiä ja huoltovarmuutta. Tämä näkökulma on huomioitu myös komission ehdotuksessa ja valtioneuvoston kirjelmässä. On kuitenkin syytä huomioida, että käteisen laajamittainen käyttö esim. päivittäistavarakaupoissa vaatii kassajärjestelmien edellyttämiä toimivia sähkö- ja tietoliikenneyhteyksiä, sekä toimivia rahahuollon palveluita niin kaupoille (vaihtokassat) kuin kuluttajille (käteisen jakelu).

Kaupan liitto ry
Eteläranta 10, PL 340
FI-00130 Helsinki
Kauppa.fi

KAUPAN LIITTO

23.11.2023

Kaupan liitto korostaa, että Suomeen on luotu huoltovarmuustilijärjestelmä, jolla varaudutaan korttimaksujen varmistamiseen tilanteessa, jossa pankkien/ luottolaitosten omat järjestelmät eivät toimi.

7. Voimaantulo

Komission asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Kaupan liitto pitää esitettyä voimaantuloaikaa liian lyhyenä, säännösten voimaantuloon on tarpeen saada siirtymäaika.

Kohteliaimmin

Mari Kiviniemi
toimitusjohtaja
Kaupan liitto

Simo Hiilamo
edunvalvontajohtaja
Kaupan liitto

Kaupan liitto ry
Eteläranta 10, PL 340
FI-00130 Helsinki
Kauppa.fi