



Marknader för kryptotillgångar och en pilotregim för distribuerad databasteknik 2020/21:FPM15

Finansdepartementet

2020-10-26

Dokumentbeteckning

COM(2020) 593

Proposal for a Regulation on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937

COM(2020) 594

Proposal for a Regulation on a pilot regime for market infrastructures based on distributed ledger technology

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 24 september 2020 ett förslag till förordning om marknader för kryptotillgångar (Markets in Crypto Assets, herefter MiCA-förordningen) och ett förslag till förordning som inrättar en pilotregim för infrastruktur med distribuerad databasteknik (distributed ledger technology, DLT). De båda förordningarna är delar i strategin för digitalisering av finanssektorn (KOM(2020) 591) som publicerades samma dag och som bl.a. syftar till att säkerställa att EU:s regelverk för finansiella tjänster är innovationsvänligt och inte skapar hinder i användningen av nya teknologier.

Syftet med MiCA-förordningen är att skapa en enhetlig reglering för kryptotillgångar som i dag inte omfattas av EU:s befintliga regelverk för finansiella tjänster – förutom regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Regelverket ska säkerställa ett högt konsument- och investerarskydd, skapa rättssäkerhet och motverka risker för den finansiella stabiliteten samt värna om den monetära suveräniteten. Förslaget fastställer enhetliga regler för utgivare och tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar på EU-nivå och kommer att ersätta nationell reglering av kryptotillgångar där sådan finns.

Förslaget till förordning om inrättande av en pilotregim för infrastruktur med distribuerad databasteknik (härefter DLT-pilotregimen) är nära sammanlänkat med MiCA-förordningen. Syftet med DLT-pilotregimen är att företag och tillsynsmyndigheter på finansmarknaderna ska kunna testa och lära sig hur användandet av distribuerad databasteknik inom marknadens infrastruktur fungerar i praktiken och hur ett nytt regelverk bäst kan utformas.

Regeringen är positiv till kommissionens arbete med att skapa en enhetlig reglering på en i dag oreglerad del av finansmarknaderna. Regeringen välkomnar en reglering som främjar ansvarsfull innovation, utveckling och konkurrens samt underlättar små och medelstora företags möjligheter att hitta finansiering och att växa. En sådan reglering ska dock beakta finansiell stabilitet, konsument- och investerarskydd och att risker för regelarbitrage kan uppstå.

Regeringen kommer i förhandlingarna att verka för ett regelverk som skapar tydlighet i EU:s regelverk för finansiella tjänster, bidrar till finansiell stabilitet och ett högt konsument- och investerarskydd samtidigt som förtroendet för finansmarknaderna stärks. Regeringen kommer att verka för att eventuella förhöjda risker för penningtvätt och finansiering av terrorism till följd av den nya regleringen ska kunna uppmärksammas och hanteras på ett effektivt sätt.

Regeringen kommer slutligen att verka för en proportionerlig och ändamålsenlig tillståndsgivning och tillsyn.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

De båda förordningarna, MiCA-förordningen och DLT-pilotregimen, ingår som en del i det paket med strategier och lagstiftningsförslag relaterade till digital finansiering som kommissionen presenterade den 24 september 2020 och som syftar till att skapa en digital inre marknad för finansiella tjänster. Förslagen till förordningar finns ännu inte i officiell svensk språkversion.

Kommissionens förslag grundar sig på råd från Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och Europeiska bankmyndigheten (Eba) samt konsultationer med externa intressenter. Kommissionen har även beaktat det arbete på området som utförts av de europeiska tillsynsmyndigheterna (Esa-myndigheterna) och arbete i internationella fora såsom Financial Action Task Force (Fatf), Financial Stability Board (FSB) och G7.

Övriga delar av paketet om digital finansiering behandlas i FaktaPM 2020/21:FPM12, 2020/21:FPM13, 2020/21:FPM14 och 2020/21:FPM16.

1.1.1 Särskilt angående asset-referenced tokens

En relativt ny typ av kryptotillgång – asset-referenced tokens eller ”stable-coins” – har på senare tid uppmärksammats av både allmänheten och tillsynsmyndigheter runt om i världen. Det främsta exemplet är Facebooks föreslagna projekt Libra. Asset-referenced tokens är kryptotillgångar som konstrueras för att hålla ett mer stabilt värde, genom att knytas till en korg av tillgångar som värdepapper, råvaror eller banktillgodohavanden i t.ex. dollar eller euro. Även om asset-referenced tokens för närvarande inte utgör ett hot mot finansiell stabilitet kan detta förändras om de får en större spridning i samhället. Detta riskerar att utmana traditionella former av pengar och betalningssystem i fråga om styrning och tillsyn samt digital operativ motståndskraft.

Vid Ekofin-rådets möte i december 2019 gjorde rådet och kommissionen ett gemensamt uttalande om att inget globalt stablecoinarrangemang bör tillåtas i EU förrän de rättsliga, regleringsrelaterade och tillsynsrelaterade utmaningarna och riskerna har identifierats och åtgärdats på ett tillfredsställande sätt. Regeringen informerade finansutskottet om utkastet till uttalandet i november 2019.

Asset-referenced tokens som används för betalningsändamål kan utgöra särskilda risker för den finansiella stabiliteten, penningpolitiska transaktionsmekanismer och den monetära suveräniteten. MiCA-förordningen innehåller därför särskilda regler för att hantera dessa instrument. Man bör i sammanhanget notera att det i dag inte finns några asset-referenced tokens som fått betydelsefull spridning.

1.1.2 Särskilt angående infrastruktur med distribuerad databasteknik

Användningen av infrastruktur med distribuerad databasteknik är i dag begränsad på finansmarknaderna. Anledningen till detta uppges vara regelhinder och rättsosäkerhet då EU:s befintliga regelverk för finansiella tjänster inte är utformat med tanke på denna teknik. Genom att införa en pilotregim för distribuerad databasteknik vill kommissionen säkerställa att EU:s regelverk för finansiella tjänster är innovationsvänligt och göra det möjligt för företag att dra nytta av denna teknik, främst inom handel och avveckling.

Förslaget innebär att aktörer som använder infrastruktur med distribuerad databasteknik ska kunna ansöka om undantag från vissa krav som följer av EU:s finansmarknadsreglering för att kunna testa sin verksamhet på marknaden samtidigt som de övervakas av tillsynsmyndigheterna. Förslaget är nära sammanlänkat med MiCA-förordningen.

Kommissionens förslag till ändring av direktiven 2006/43/EC, 2009/65/EC, 2009/138/EU, 2011/61/EU, EU/2013/36, 2014/65/EU, (EU) 2015/2366 och EU/2016/2341 (KOM(2020) 596) innehåller ändringar i en rad förordningar kopplade till strategin för digital finansiering. Förordningen utökar definitionen av finansiellt instrument enligt Europaparlamentets och rådets direktiv

2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (härefter MiFID II) till att även omfatta finansiella instrument som utfärdas med distribuerad databasteknik.

2020/21:FPM15

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 MiCA-förordningen

MiCA-förordningen ska ta tillvara de positiva effekter som kryptotillgångar kan ge på de finansiella marknaderna, däribland billiga och snabba betalningar för framför allt gränsöverskridande transaktioner, nya finansieringsmöjligheter för små och medelstora företag och effektivare kapitalmarknader. Förslaget syftar också till att hantera de risker för bl.a. finansiell stabilitet och monetär suveränitet som kan uppstå. Ett antal medlemsstater har redan infört nationell lagstiftning som omfattar utgivning av kryptotillgångar, vilket lett till marknadsfragmentering och en rättsosäkerhet som gör att konsumenter och investerare utsätts för risker.

MiCA-förordningen förtydligar tillämpningen av befintliga regelverk för EU:s finansmarknader och inför en ny EU-rättslig ram för de kryptotillgångar och kryptotillgångstjänster som i dag inte omfattas av reglering. Förordningen reglerar inte uttryckligen risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, men har utformats för att harmonisera regelverket med Fatfs rekommendationer.

MiCA-förordningen har fyra målsättningar: 1) skapa rättssäkerhet 2) främja innovation och utveckling 3) införa lämpliga nivåer av konsument- och investerarskydd samt marknadsintegritet, och 4) säkerställa finansiell stabilitet. Förslaget innehåller nio avdelningar och en sammanfattning av dessa följer nedan.

Avdelning I anger tillämpningsområde och definitioner. Alla kryptotillgångar och e-money tokens som inte täcks av annan EU-reglering för finansiella tjänster ska omfattas av MiCA-förordningen. Därutöver ska tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar i unionen omfattas av förordningen. Definitionen av kryptotillgång finns i artikel 3, och är i linje med Fatfs definition av virtuella tillgångar. Kommissionen anser det inte lämpligt med en uttömmande taxonomi för kryptotillgångar då olika hybrider av kryptotillgångar kan komma att skapas. Enligt kommissionen är skillnaden i definition mellan e-money (e-pengar, som regleras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG av den 16 september 2009 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG – affärsverksamhet med elektroniska pengar och tillsyn av sådan verksamhet, e-penning-direktivet) och e-money tokens att innehav av de senare inte leder till några anspråk gentemot dess utgivare.

Avdelning II reglerar erbjudanden och marknadsföring av övriga kryptotillgångar, dvs. de som inte klassas som asset-referenced tokens eller e-money tokens. Utgivare av dessa övriga kryptotillgångar tillåts inte att lämna erbjudanden till allmänheten i EU eller ansöka om godkännande för handel på en handelsplattform för kryptotillgångar, såvida inte utgivaren är en i EU etablerad juridisk person, har publicerat en vitbok (Crypto Asset White Paper) om sina kryptotillgångar och anmält denna till den nationella tillsynsmyndigheten där utgivaren har sin hemvist. Erbjudanden av mindre värde är undantagna från kravet att publicera kryptotillgångsvitbok men utgivaren måste alltid agera ärligt, rättvist, professionellt och transparent samt undvika intressekonflikter.

Det är den nationella tillsynsmyndigheten som avgör hur tillgången ska klassificeras och vilken lagstiftning som är tillämplig på respektive tillgång.

Kommissionen har valt ett anmälningsförfarande i stället för ett godkännandeförfarande för dessa tillgångar då innovationstakten på marknaden är mycket hög. Utgivaren ska motivera varför tillgången är just en kryptotillgång och inte ett finansiellt instrument enligt MiFID II eller klassas som elektroniska pengar. Vitboken ska publiceras innan erbjudandet om handel når allmänheten. Vid förändringar som kan få betydande inverkan på ett beslut om att investera i tillgången ska vitboken uppdateras.

Konsumenter fåren ångerrätt som gäller i 14 dagar när de investerar i en kryptotillgång. Ångerrätten gäller dock inte om kryptotillgången godkänns för handel på en handelsplattform för kryptotillgångar.

Avdelning III innehåller bestämmelser om asset-referenced tokens: 1) auktorisering av utgivare och godkännande av nationella tillsynsmyndigheter, 2) generella krav för alla utgivare av asset-referenced tokens, 3) krav på tillgångsreserver, 4) regler för förvärv av utgivare, 5) kriterier som Eba ska använda för att avgöra om en asset-referenced token ska anses betydande, samt 6) regler för ordnad avveckling av verksamheten.

För att få tillstånd att ge ut asset-referenced tokens måste utgivaren vara etablerad i EU och ha blivit godkänd av behörig myndighet. Vid bedömningen av en ansökan ska den nationella tillsynsmyndigheten samråda med Eba, Esma och ECB. Om tillgången helt eller delvis baseras på en valuta som inte är euro, ska berörd centralbank rådfrågas.

Nationella tillsynsmyndigheter kan vägra godkännande av en utfärdare av asset-referenced tokens om den bedömer att det finns ett allvarligt hot mot finansiell stabilitet, penningpolitiska transaktionsmekanismer eller monetär suveränitet. Om tillgången efter godkännande ändras på ett sätt som kan få betydande inflytande på köpbeslutet ska vitboken uppdateras. Undantag från godkännandeprocessen kan ges för utgivning av mindre värden.

Det ställs höga krav på utgivare av asset-referenced tokens när det gäller uppförande, transparens och integritet. Viktigt att notera är att förslaget garanterar alla innehavare av asset-referenced tokens minimirättigheter som

är: (1) rätt till likviditet; (2) rätt att begära inlösen när värdet på de underliggande tillgångarna varierar avsevärt från referens- eller reservtillgångarnas värde, samt (3) rätt att begära inlösen om en utgivare avslutar sin aktivitet. Det är nationella regler för likvidation – inte resolution – som gäller när en utgivare av asset-referenced tokens avvecklar sin verksamhet.

Artikel 39 reglerar när och hur Eba ska klassificera en asset-referenced token som betydande, och således ta över ansvaret för tillsyn, samt upprättande av tillsynskollegier. Det är Eba som tillsätter och leder tillsynskollegiet, som bl.a. ska bestå av tillsynsmyndigheten i medlemsstaten där utgivaren av tillgången är etablerad. Om utgivaren av tillgången är etablerad i en medlemsstat vars valuta inte är euro, eller om en valuta som inte är euro ingår i korgen av tillgångar som backar upp dess värde, ska den nationella centralbanken ingå i tillsynskollegiet. Om tillsynskollegiet upptäcker eventuella brister hos en utgivare kan de ge rekommendationer om åtgärder. Eba kan avfärda en rekommendation, men det ska i så fall motiveras.

Avdelning IV reglerar s.k. e-money tokens. För att kunna ge ut e-money tokens på den europeiska marknaden, eller för att de ska kunna tas upp till handel på en handelsplattform, ska utgivaren vara auktoriserad som kreditinstitut eller som e-penningsinstitut och publicera en kryptotillgångsvitbok. Undantag får göras för utgivning av mindre värden och om alla investerare är kvalificerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1129 av den 14 juni 2017 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad, och om upphävande av direktiv 2003/71/EG (prospekt-förordningen). När en e-money token har en unionsvaluta som underliggande tillgång finns det en presumtion för att instrumentet ges ut i unionen.

Kriterierna för Ebas klassificering av e-money tokens som betydande är den samma som för asset-referenced tokens. För utgivare av e-money tokens som klassats som betydande innehåller förslaget regler om förvaring av reservtillgångar, marknadskommunikation, fondering och regler för avveckling.

Avdelning V innehåller regler för tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar (crypto-asset service providers). Den som vill tillhandahålla kryptotillgångstjänster i unionen ska ansöka om tillstånd för detta hos tillsynsmyndigheten i den medlemsstat där företaget har sitt säte. Vissa regler gäller för alla tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar, t.ex. skyldigheten att agera ärligt, rättvist och professionellt, krav på försiktighetsåtgärder, organisatoriska krav och skydd för kunders kryptotillgångar. Vidare finns bestämmelser om klagomålshantering, förebyggande av intressekonflikter och outsourcing. Det finns även mer detaljerade regler som endast träffar vissa specifika kryptotillgångstjänster.

Avdelning VI hanterar marknadsmissbruk som involverar kryptotillgångar och innehåller förbud mot insiderhandel, olagligt avslöjande av insiderinformation samt marknadsmanipulation.

Avdelning VII behandlar frågan om tillsyn, befogenheter och samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter, Esmå och Eba. Anmälan av kryptotillgångsvisitbok samt tillståndsgivning sköts av de nationella tillsynsmyndigheterna för samtliga kryptotillgångar och kryptotillgångstjänster. Tillsynen sköts dock olika beroende på instrument och aktör.

För tillsyn över utgivare av asset-referenced tokens, e-money tokens och tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar ansvarar den nationella tillsynsmyndigheten. För övervakningen av asset-referenced tokens som klassats som betydande ansvarar Eba och ett tillsynskollegium vars sammansättning bestäms av de underliggande värden som kryptotillgången baseras på. Tillsynen över betydande e-money tokens ska delas mellan den nationella tillsynsmyndigheten respektive Eba och tillsynskollegium.

Anledningen till att kommissionen föreslår tillsyn på EU-nivå av betydande asset-referenced tokens och e-money tokens är att användningen kan väntas bli gränsöverskridande och att det finns samordningsvinster med att centralisera tillsynen.

Avdelning VIII gäller delegerade akter och i **avdelning IX** finns övergångsbestämmelser.

1.2.2 DLT-pilotregimen

Förslaget innebär att aktörer som använder infrastruktur med distribuerad databasteknik kan ansöka om undantag från vissa krav som följer av MiFID II och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012 (härefter CSDR) för att kunna testa sina aktiviteter på marknaden under mindre strikta regler samtidigt som de övervakas av tillsynsmyndigheter.

På detta sätt vill kommissionen ge marknadsaktörer, tillsynsmyndigheter och lagstiftare verktyg för att identifiera hinder och tillägna sig kunskap för användande av distribuerad databasteknik inom marknadens infrastruktur. Kommissionen kommer även att undersöka hur tekniken kan utnyttjas för att förbättra små och medelstora företags kapitalanskaffning. Pilotregimen ska pågå i sex år och sedan utvärderas.

Syftet med pilotregimen är att utveckla sekundära marknader för ”tokeniserade” finansiella instrument. Företag som vill delta i pilotregimen ska söka godkännande hos den nationella tillsynsmyndigheten. Undantagen är begränsade och förenade med villkor. En förfrågan om att delta bör godkännas så länge signifikanta risker för finansiell stabilitet inte uppstår, att befintliga regelverk kringgås eller investerarskyddet riskeras.

Förslaget berör två typer av infrastruktur:

1. DLT vid multilateral handelsplattform (DLT MTF) enligt MiFID II som drivs av en marknadsoperatör eller ett värdepappersföretag. De

får enbart handla med överlåtbara värdepapper med distribuerad databasteknik och kan tillåtas initial registrering av DLT-överlåtbara värdepapper, avveckling av transaktioner i DLT-överlåtbara värdepapper och förvaring av DLT-överlåtbara värdepapper.

2. DLT vid system för värdepappersavveckling enligt CSDR. Drivs av en värdepapperscentral och avvecklar transaktioner av överlåtbara värdepapper med distribuerad databasteknik.

I förslaget finns ett antal begränsningar för att kunna delta i pilotregimen. Överlåtbara värdepapper med distribuerad databasteknik (definierade som ”överförbara värdepapper, utfärdade, överförda och lagrade med hjälp av DLT”) får inte vara likvida. Anledningen till detta är att kommissionen vill möjliggöra innovation samtidigt som den finansiella stabiliteten inte får äventyras. Ett tak är satt för aktier i emittenter med ett marknadsvärde på under 200 miljoner euro. Kommissionen föreslår också ett tak för olika typer av obligationer på maximalt 500 miljoner euro. Det sammanlagda värdet på DLT-överlåtbara värdepapper får inte ha ett värde som överstiger 2,5 miljarder euro för att få ingå i pilotregimen.

Vidare föreslås lättnader från krav på registrering i kontobaserad form, undantag från kravet på bokföring och lagring vid värdepappersavveckling (enligt kommissionens förslag till förordning om digital operationell motståndskraft, KOM(2020) 595), regler om outsourcing, kontantavveckling samt åtkomst via standardlänk.

Det är den nationella tillsynsmyndigheten som föreslås kunna bevilja undantagen, och därmed tillgång till pilotregimen, och den har möjlighet att lägga till ytterligare krav. Godkännandet att ingå i pilotregimen gäller i sex år och kan dras tillbaka om det godkända företaget inte följer reglerna eller att stora risker uppstår. Esmas ansvarar för att alla som deltar följer reglerna och respekterar villkoren för piloten. Vidare ska Esmas på sin webbplats publicera en lista över de aktörer som fått undantag av sina respektive behöriga tillsynsmyndigheter och vilka undantag som beviljas var och en av dem.

För att minska några av de risker som följer av användandet av DLT ställs ett antal krav på de som vill ingå i pilotregimen. Bland annat ställs krav om att ha en tydlig affärsplan eller skriftlig dokumentation, informationskrav till investerare och en exitstrategi om pilotregimen skulle avbrytas, tillståndet att delta i pilotregimen eller vissa av de undantag som beviljats skulle dras tillbaka. Företagen ska rapportera sina aktiviteter till den nationella tillsynsmyndigheten och Esmas var sjätte månad. Esmas ska ta fram en årlig rapport över pilotregimen och en slutlig rapport när pilotregimen upphör. Kommissionen kommer sedan avgöra om pilotregimen ska förlängas, utvidgas till andra finansiella instrument eller avslutas.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Eftersom den föreslagna regleringen är i form av en förordning ska den inte genomföras i svensk rätt. Svensk lagstiftning kan dock behöva anpassas till

följd av följändringar i vissa direktiv som framgår av kommissionens förslag KOM(2020) 596.

2020/21:FPM15

Sverige har ingen specifik nationell reglering för utgivare eller tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar, förutom sådan verksamhet som träffas av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Däremot kan utgivare och tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar i vissa fall omfattas av andra regelverk på finansmarknadsområdet, däribland MiFID II som införlivats med svensk rätt huvudsakligen genom lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, e-penningdirektivet som införlivats med svensk rätt genom lagen (2011:755) om elektroniska pengar, CSDR som i svensk rätt kompletteras genom bestämmelser i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler kontoföring av finansiella instrument samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (andra betaltjänstdirektivet) som införlivats med svensk rätt genom lagen (2010:751) om betaltjänster.

För svensk del antas endast ett mindre antal företag kunna komma i fråga för deltagande i DLT-pilotregimen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen kommer att medföra kostnader och en ökad administrativ börda dels för nationella tillsynsmyndigheter, dels för de europeiska tillsynsmyndigheterna Esmå och Eba. Storleken och fördelningen av dessa kostnader beror på utformningen av de krav som kommer att ställas på utgivare och tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar, och till dem relaterade övervakningsuppgifter.

För MiCA-förordningen gör kommissionen bedömningen att medlemsstaternas kostnader för tillsyn och regelefterlevnad delvis kommer att kunna kompenseras av de avgifter som nationella tillsynsmyndigheter ska kunna ta ut av tillhandahållare av tjänster och utgivare av kryptotillgångar. För DLT-pilotregimen beräknas tillsynskostnaderna för varje medlemsstat (inklusive personal, utbildning och IT-infrastruktur) variera från 150 000 till 250 000 euro per år för varje aktör som ingår. Detta skulle delvis kunna kompenseras av tillsynsavgifter som de nationella tillsynsmyndigheterna kan ta ut på aktörerna som deltar.

Förslagen kräver ytterligare analys för att bedöma den administrativa bördan för berörda myndigheter i Sverige. Regeringen anser att eventuella kostnader för berörda myndigheter, statsbudgeten i övrigt samt EU-budgeten till följd av förslagen ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till kommissionens arbete med att skapa en enhetlig reglering på en i dag oreglerad del av finansmarknaderna. Regeringen välkomnar en reglering som främjar ansvarsfull innovation, utveckling och konkurrens samt underlättar små och medelstora företags möjligheter att hitta finansiering och att växa. En sådan reglering ska dock beakta finansiell stabilitet, konsument- och investerarskydd och att risker för att regelarbitrage kan uppstå.

Regeringen kommer i förhandlingarna att verka för ett regelverk som skapar tydlighet i EU:s regelverk för finansiella tjänster, bidrar till finansiell stabilitet och ett högt konsument- och investerarskydd samtidigt som förtroendet för finansmarknaderna stärks. Regeringen kommer att verka för att eventuella förhöjda risker för penningtvätt och finansiering av terrorism till följd av den nya regleringen ska kunna uppmärksammas och hanteras på ett effektivt sätt.

Regeringen kommer slutligen att verka för en proportionerlig och ändamålsenlig tillståndsgivning och tillsyn.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Flera myndigheter, organisationer och företag har inbjudits att lämna synpunkter på förslaget och en referensgrupp har bildats. Referensgruppen har träffats en gång och deltagarna är i detta tidiga skede generellt positiva till en reglering.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget utgörs av artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande. Förslaget syftar till att avlägsna hinder för att förbättra den inre marknaden för finansiella tjänster genom att säkerställa att tillämpliga regler är helt harmoniserade.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förslaget gör kommissionen bedömningen att det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Kommissionen anför att de olika strategier, regleringar och tolkningar av såväl kryptotillgångar som kryptotillgångstjänster som finns i medlemsstaterna i dag gör det svårt att tillhandahålla sådana produkter och tjänster över gränserna. Detta kan leda till olika villkor på den inre marknaden när det gäller konsument- och investerarskydd, marknadsintegritet och konkurrens. Även om vissa risker minskat i de medlemsstater som har infört lagstiftning för kryptotillgångar, är konsumenter, investerare och marknadsaktörer i andra medlemsstater oskyddade mot risker som exempelvis bedrägeri, cyber attacker och marknadsmanipulation. Åtgärder på EU-nivå, så som detta förslag, skulle minska komplexiteten och de ekonomiska och administrativa bördorna för alla aktörer, anser kommissionen.

Enligt kommissionen går de föreslagna reglerna inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen med förslaget. De kommer endast att täcka de aspekter som medlemsstaterna inte kan uppnå på egen hand och där den administrativa bördan och kostnaderna står i proportion till de specifika och allmänna mål som ska uppnås. Särskilt är kraven i den föreslagna förordningen proportionella mot de begränsade riskerna, med tanke på hur relativt liten marknaden för kryptotillgångar är i dag. Samtidigt ställer förslaget strängare krav på asset-referenced tokens, som kan komma att snabbt växa i skala och eventuellt leda till högre risknivåer för investerare, motparter och det finansiella systemet i stort.

Regeringen anser att en ny reglering behöver ha tillräckliga mekanismer för insyn och demokratiskt ansvarsutkrävande, och kommer att verka för detta i det fortsatta arbetet med förslagen. Förslagen är omfattande och kommer att få stor inverkan på finansmarknaderna i EU. Regeringens uppfattning är att målen för förslagen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central, regional eller lokal nivå, och anser därför att målen bättre kan uppnås på unionsnivå.

Regeringen instämmer därför i kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar pågår i rådet.

Asset-referenced tokens: Kryptotillgångar som konstruerats för att hålla ett relativt stabilt värde genom att tillgångarna på något sätt stöds av värdepapper, råvaror eller banktillgodohavanden i t.ex. dollar eller euro.

Blockkedja: En distribuerad databas som lagras i många kopior – en på varje nod (dator) i ett nätverk. Databasen är uppbyggd av block som delas mellan användarna som har tillgång till den. Ett block innehåller en transaktion av värde som användare vill utföra, denna transaktion måste godkännas av andra användare. Om transaktionen blir godkänd kopplas den till det senaste godkända blocket och bildar en kedja, därav namnet blockkedja.

Digital operativ motståndskraft: Finansiella företags förmåga att tillförsäkra deras operativa integritet ur ett tekniskt perspektiv för att säkerheten i nätverk och informationssystem ska kunna upprätthållas.

Distributed Ledger Technologies (DLT): Distribuerad databasteknik eller distribuerad lagring av kod är ett system för registrering av transaktioner av tillgångar där transaktionerna och deras detaljer registreras i flera identiska exemplar på många datorer. Den vanligaste typen av DLT kallas blockkedja.

Initial Coin Offering (ICO): Ett sätt för företag, framförallt för en startup, att finansiera sin verksamhet. Företag som är i behov av finansiering ger ut en egen kryptotillgång eller ”token” i utbyte mot antingen pengar eller någon annan kryptotillgång såsom Bitcoin eller Ether.

Hybridtokens: Tokens som kombinerar egenskaper från flera olika kategorier. De kan exempelvis användas både för betalning och som investering.

Kryptotillgång: En digital representation av värde eller rättigheter som kan överföras och lagras elektroniskt med hjälp av DLT eller liknande teknik. Omfattar virtuella valutor, kryptovalutor och andra kryptomedel med tokens.

Tokens: Tokens är samlingsnamnet för virtuella valutor eller värdepappersliknande enheter som består av kryptokoder och som kan skapas i en blockkedja.

Tokenisering: Processen för att konvertera finansiella instrument till digitala symboler, där ett känsligt element ersätts med en icke-känslig ekvivalent – kallad token – som inte har någon yttre eller exploaterbar mening eller värde. Token är en referens (identifierare) och processen kan användas för att skydda känsliga uppgifter som involverar exempelvis bankkonton och andra typer av personligt identifierbar information (PII).