Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markeder for kryptoaktiver og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937

(COM(2020) 593 final — 2020/0265 (COD))

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på distributed ledger-teknologi

(COM(2020) 594 final — 2020/0267 (COD))

(2021/C 155/05)

Ordfører: Giuseppe GUERINI

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 13.11.2020
	Rådet for Den Europæiske Union, 18.11.2020
Retsgrundlag	Artikel 114 og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	12.2.2021
Vedtaget på plenarforsamlingen	24.2.2021
Plenarforsamling nr.	558
Resultat af afstemningen	235/1/8
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. EØSU støtter Kommissionens to initiativer, som vedrører forslaget til forordning om markeder for kryptoaktiver og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 ([1]) og forslaget til forordning om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på distributed ledger-teknologi (DLT).

1.2. EØSU mener, at Kommissionens indsats er nødvendig og presserende, da det gælder om at udarbejde en samlet lovgivning for et teknologisk fænomen, som er stadig mere udbredt og i stigende grad anvendes i praksis, og som er i konstant udvikling og ændrer sig hastigt.

1.3. EØSU er således enig i, at det er hensigtsmæssigt hurtigt at gennemføre de forskellige lovgivningsmæssige tilpasningsforanstaltninger, som Kommissionen påtænker, og som er nødvendige for at modernisere de finansielle tjenesteydelser, uden at glemme forbrugerbeskyttelsen og tilsynsbestemmelserne.

1.4. En af årsagerne til, at den europæiske indsats er presserende, er, at flere medlemsstater i de forløbne måneder har vedtaget nationale reguleringsinstrumenter, både i form af lovgivningsindgreb og i form af anbefalinger og retningslinjer udstedt af sektorens reguleringsmyndigheder. Disse indgreb risikerer at skabe opsplitning i de lovgivningsmæssige rammer, med risiko for at skade konsolideringen af det indre marked og øge virksomhedernes overholdelsesomkostninger.

1.5. EØSU støtter således de målsætninger, som Kommissionen forfølger inden for en fælles lovgivningsramme. De består i at: i) beskytte slutbrugerne inden for digital finans, ii) sikre den finansielle stabilitet, iii) beskytte integriteten i EU's finansielle sektor og iv) sikre lige vilkår mellem de forskellige markedsdeltagere i det økonomiske og finansielle system.

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17).

1.6. EØSU bifalder ligeledes målsætningen om at sikre, at udstedere af globale »stablecoins« bliver underlagt strengere krav med hensyn til kapital, investorrettigheder og tilsyn i betragtning af disse instrumenters mulige systemiske betydning.

1.7. EØSU ønsker konkrete foranstaltninger for at fremme en tilstrækkelig information af og bevidsthed hos forbrugerne og de små investorer med det formål at mindske informationsasymmetrien, der i særlig grad risikerer at påvirke disse personer, når det gælder emnerne i denne udtalelse, da de er nye og har et højt teknisk indhold.

1.8. EØSU anbefaler, at man er særligt opmærksom på de kontroller, der går forud for driftstilladelserne i de forslag, som denne udtalelse omhandler, ikke mindst hvad angår pålideligheden af de markedsdeltagere, som er genstand for tilladelsen, så man undgår de negative virkninger af opportunistisk og skadelig adfærd.

1.9. Da der endnu ikke findes et standardiserings- og interoperabilitetsniveau for DLT-teknologi, som gør det muligt at navigere sikkert rundt i vurderingen af graden af den teknologiske pålidelighed og cybermodstandsdygtighed i de infrastrukturer, som markedsdeltagerne anvender, anbefaler EØSU, at man i så høj grad som muligt præciserer det regelsæt, der skal finde anvendelse for sådanne instrumenter i konstant udvikling, da en ændring af deres karakter kan gøre det nødvendigt at anvende andre retlige bestemmelser.

1.10. I betragtning af de teknologiske risici, der stadig eksisterer, bakker EØSU op om forslaget om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på distributed ledger-teknologi. Pilotordningen giver nemlig plads til at eksperimentere under kontrollerede rammer, hvor der er mulighed for midlertidige undtagelser fra de gældende regler. Dermed kan reguleringsmyndighederne og markedsdeltagerne gradvist opnå erfaring med brugen af distributed ledger-teknologi i markedsinfrastrukturerne, hvilket beskytter selve markedets integritet og den finansielle stabilitet.

1.11. Selv om forslaget om en pilotordning hilses velkommen, mener EØSU imidlertid, at fristen på fem år for ESMA til at aflægge rapport til Kommissionen er alt for lang i forhold til den hastighed, som teknologien inden for digital finans udvikler sig med. Det vil ligeledes være nyttigt at have fokus på vilkårene for udtrædelse af pilotordningen for eksperimenter for at sikre beskyttelse af brugerne i denne fase.

1.12. Endelig udtrykker EØSU med hensyn til anvendelsen af forordningen om markeder for kryptoaktiver stor bekymring over »overgangsordningen«, som indebærer en permanent fritagelse for overholdelsen af forordningens bestemmelser for kryptoaktiver, der allerede fandtes på markedet, før forordningen trådte i kraft. En sådan fritagelse risikerer nemlig at medføre en form for lovgivningsmæssig fritagelse for kryptoaktiver, der allerede er udstedt, som fravigelse fra princippet om ligebehandling, ifølge hvilket »samme risiko og samme aktivitet skal behandles ens«.

2. **Kommissionens forslag**

2.1. Denne udtalelse omhandler to initiativer fra Kommissionen: i) forslaget til forordning om markeder for kryptoaktiver og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937, ii) forslaget til forordning om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på distributed ledger-teknologi (DLT). Disse forslag er en del af en pakke med foranstaltninger fra Kommissionen, der omfatter meddelelsen om en strategi for digital finans og forslaget til forordning om digital operationel modstandsdygtighed (DORA), som er genstand for EØSU's respektive udtalelser »En strategi for digital finans« ([2]) og »Digital operationel modstandsdygtighed« ([3]).

2.2. *Forslag til forordning om markeder for kryptoaktiver (og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937)*

2.2.1. Forordningen om markeder for kryptoaktiver skal sikre retssikkerhed for kryptoaktiver, der ikke er omfattet af den gældende EU-lovgivning, og fastlægge ensartede regler for udstedere af kryptoaktiver og leverandører af relaterede tjenester (udbydere af virtuelle aktiver eller »VASP«). Forordningen skal erstatte de eksisterende nationale rammer, som i øjeblikket ikke er omfattet af den gældende europæiske lovgivning, og således sikre de ønskede lige vilkår.

2.2.2. Som udgangspunkt for sit forslag har Kommissionen understreget behovet for »en fælles tilgang med medlemsstaterne til kryptovalutaer for at sikre, at vi forstår, hvordan vi kan få mest muligt ud af de muligheder, de skaber, og håndtere de nye risici, de kan udgøre«.

([2]) EØSU's udtalelse om »En strategi for digital finans for EU« (ECO/534) (se side 27 i denne EUT).
([3]) EØSU's udtalelse om »Digital operationel modstandsdygtighed« (ECO/536) (se side 38 i denne EUT).

2.2.3. Forslaget har fire målsætninger: i) at skabe retssikkerhed, ii) at støtte innovationen i en sektor, som har et stort potentiale, iii) at sikre tilstrækkelige niveauer af forbruger- og investorbeskyttelse samt markedsintegritet og iv) at sikre den finansielle stabilitet.

2.2.4. Forslaget omfatter ikke bare udstedere af kryptoaktiver, men også de virksomheder, som leverer tjenester forbundet med disse instrumenter, som f.eks. virksomheder, der opbevarer deres kunders kryptoaktiver, enheder, der giver deres kunder mulighed for at købe eller sælge kryptoaktiver for penge, og virksomheder, der driver handelsplatforme. De sikkerhedsforanstaltninger, der indføres, omfatter derfor kapitalkrav, krav vedrørende governance og investorers rettigheder over for udstederen.

2.2.5. Navnlig i tilfælde, hvor visse aktivbaserede tokens og e-pengetokens vurderes at være »signifikante« (med hensyn til omfang, modværdi og antal kunder, i en sådan grad, at de er omfattet af de såkaldte globale »stablecoin«), vil udstederne være underlagt strengere krav.

2.2.6. I betragtning af den konkrete mulighed for, at stablecoins bliver bredt accepteret og potentielt systemiske i fremtiden, omfatter Kommissionens forslag derfor også foranstaltninger, som skal imødegå potentielle risici for den finansielle stabilitet og den velordnede pengepolitik, der kunne opstå som følge af stablecoins.

2.2.7. Disse instrumenter er kryptoaktiver, som f.eks. til forskel fra den velkendte bitcoin har en relativt stabil pris, da den er bundet op på et lige så stabilt omsætningsmiddel (dvs. en institutionel valuta). Dermed kunne de i den nærmeste fremtid blive meget udbredte som investerings- og betalingssystemer.

2.2.8. Mere specifikt regulerer forslagets afsnit II udbud og markedsføring over for offentligheden af kryptoaktiver undtagen aktivbaserede tokens og e-pengetokens, og det fastlægges, at en udsteder har ret til at udbyde disse kryptoaktiver til offentligheden eller anmode om optagelse til handel på en handelsplatform, hvis udstederen opfylder følgende krav: i) kravene i artikel 4, såsom forpligtelsen til at være etableret som en juridisk person, ii) forpligtelsen til at udarbejde et oplysningsdokument, også kaldet en hvidbog, om kryptoaktiver (artikel 5) og endvidere iii) forpligtelsen til at meddele hvidbogen til de kompetente myndigheder og offentliggøre den (artikel 7 og 8).

2.2.9. Oplysningsdokumentet (hvidbogen) er ikke nødvendigt, hvis den samlede værdi af udbuddet af kryptoaktiver er under 1 000 000 EUR over en periode på 12 måneder. Dermed undgås det at skabe uforholdsmæssigt store administrative byrder for de små og mellemstore virksomheder (SMV'erne).

2.2.10. Kommissionen foreslår desuden en præcisering af, at den eksisterende definition af »finansielle instrumenter« — der afgrænser anvendelsesområdet for direktivet om markeder for finansielle instrumenter — omfatter finansielle instrumenter baseret på DLT, og den foreslår ligeledes en skræddersyet ordning for kryptoaktiver, som ikke er omfattet af den eksisterende lovgivning om finansielle tjenesteydelser, samt e-pengetokens.

2.2.11. Reguleringen koncentrerer sig endvidere om udstedelse af kryptoaktiver (eller tokens) foretaget af markedsdeltagere, som ønsker at handle på EU's indre marked, og som vil blive underlagt:

— krav om gennemsigtighed og offentlighed i forbindelse med de pågældende tokens' udstedelse og optagelse til handel

— tilladelses- og tilsynsordningen for tjenesteudbydere og udstedere af stablecoins

— krav til drift, organisation og ledelse for udstederne af stablecoins (det skal bemærkes, at det også gælder her samt i forbindelse med de andre berørte tokens, dvs. hovedsagelig utility tokens) og for tjenesteudbyderne

— bestemmelserne om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med udstedelse, handel og deponering af kryptoaktiver

— foranstaltninger, der har til formål at forebygge markedsmisbrug og sikre integriteten på de markeder, hvor der handles kryptoaktiver.

2.3. *Forslag til forordning om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på distributed ledger-teknologi*

2.3.1. Forslaget om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på DLT har fire generelle målsætninger: i) retssikkerhed, ii) støtte innovationen ved at fjerne hindringer for anvendelsen af den nye DLT-teknologi i den finansielle sektor, iii) sikre forbruger- og investorbeskyttelsen samt markedsintegriteten og iv) sikre finansiel stabilitet.

2.3.2. For at nå disse målsætninger indfører pilotordningen passende garantier, f.eks. ved at begrænse, hvilke typer finansielle instrumenter der kan handles, med bestemmelser, der specifikt har til formål at sikre finansiel stabilitet og beskyttelse af forbrugerne og investorerne.

2.3.3. Ved at indføre en pilotordning for eksperimentering med DLT-markedsinfrastrukturer vil forslaget til forordning give virksomhederne i EU mulighed for at udnytte det fulde potentiale i den eksisterende ramme, idet tilsynsmyndighederne og lovgiverne får mulighed for at identificere hindringer i lovgivningen, mens reguleringsmyndighederne og virksomhederne selv gradvist kan opnå en værdifuld viden om anvendelsen af DLT.

2.3.4. Netop af disse årsager — og fordi der er behov for en gradvis tilgang — kan pilotordningsinstrumentet betragtes som det instrument, der står i det mest rimelige forhold til målene, da der i øjeblikket ikke er tilstrækkelig evidens for at støtte indførelsen af mere væsentlige og omfattende permanente lovgivningsændringer.

2.3.5. Forslaget har til formål at skabe retssikkerhed og fleksibilitet for markedsdeltagere, der ønsker at drive en DLT-markedsinfrastruktur, ved at fastsætte ensartede krav til driften af disse. Tilladelser, der meddeles i henhold til denne forordning, vil desuden gøre det muligt for markedsdeltagerne at drive en DLT-markedsinfrastruktur og levere deres tjenesteydelser i alle medlemsstaterne inden for rammerne af et passende tilsyn.

2.3.6. Mere specifikt definerer artikel 1 genstanden og anvendelsesområdet for forslaget, mens artikel 2 indeholder de relevante termer og definitioner, bl.a. i forbindelse med begreberne »DLT-markedsinfrastruktur«, »DLT-baseret multilateral handelsfacilitet« eller »DLT-MHF«, »DLT-værdipapirafviklingssystem« og »DLT-værdipapirer«.

2.3.7. I artikel 3 beskrives begrænsningerne med hensyn til DLT-værdipapirer, der kan optages til handel i eller registreres af DLT-markedsinfrastrukturer. For aktier bør markedsværdien eller den foreløbige markedsværdi af udstederen af DLT-værdipapirer være under 200 mio. EUR; for andre offentlige obligationer end statsobligationer, dækkede obligationer og erhvervsobligationer er grænsen på 500 mio. EUR. DLT-markedsinfrastrukturer bør ikke optage statsobligationer til handel eller registrere dem.

2.3.8. Artikel 4 fastsætter kravene til en DLT, som er de samme som til en MHF i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU [4], og fastsætter de fritagelser, der er mulige i henhold til denne forordning. Artikel 7 og artikel 8 fastsætter proceduren for den specifikke tilladelse til at drive henholdsvis en DLT-MHF og et DLT-værdipapir-afviklingssystem og redegør nærmere for de oplysninger, der skal forelægges den kompetente myndighed. Artikel 9 definerer samarbejdet mellem DLT-markedsinfrastrukturen, de kompetente myndigheder og ESMA. Artikel 10 indeholder nærmere oplysninger om, at ESMA senest efter en periode på fem år udarbejder en detaljeret rapport om pilotordningen til Kommissionen.

3. **Generelle og særlige bemærkninger**

3.1. EØSU bifalder Kommissionens målsætninger og erklærer sig med denne udtalelse enig i, at det er hensigtsmæssigt og vigtigt inden første halvdel af 2022 at gennemføre de forskellige lovgivningsmæssige tilpasningsforanstaltninger, der er nødvendige for at modernisere de finansielle tjenesteydelser, uden på noget tidspunkt at glemme forbrugerbeskyttelsen og markedets integritet.

---

[4] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU (omarbejdning) (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 349).

3.2. Nærmere bestemt sigter lovgivningsforslaget mod at sikre retssikkerhed med hensyn til den reguleringsmæssige behandling af kryptoaktiver. Klarheden i de gældende lovgivningsmæssige rammer for alle former for kryptoaktiver samt for alle udbydere af relaterede tjenester er en nødvendig forudsætning for at skabe innovative løsninger med merværdi på dette marked. Navnlig bidrager valget om at anvende en forordning frem for et direktiv til at skabe passende ensartethed i indholdet og anvendelsen af de nye regler på det indre marked.

3.3. Efter EØSU's mening er Kommissionens lovgivningsindgreb en længe ventet indsats, og udvalget ønsker at understrege, hvor nødvendigt og presserende det er i dag, da det gælder om at udarbejde en samlet lovgivning for et teknologisk fænomen, som er i konstant udvikling og ændrer sig hastigt.

3.4. EØSU mener, at de planlagte foranstaltninger, som består i at i) beskytte slutbrugerne inden for digital finans, ii) sikre den finansielle stabilitet, iii) beskytte integriteten i EU's finansielle sektor og iv) sikre lige vilkår mellem de forskellige markedsdeltagere i det økonomiske og finansielle system, er hensigtsmæssige.

3.5. EØSU bifalder og støtter det forslag, der har til formål at sikre, at udstedere af signifikante kryptoaktiver, kendt som globale »stablecoins«, bliver underlagt strengere krav med hensyn til kapital, investorrettigheder og tilsyn. Det er absolut nødvendigt med et lovgivningsindgreb for at undgå, at der opstår pengestrømme, som går uden om centralbankernes, de sektorspecifikke myndigheders og de demokratiske institutioners tilsynsforanstaltninger.

3.6. EØSU glæder sig over Kommissions klassificeringsindsats i forbindelse med definitionen af begreberne »kryptoaktiver« og »distributed ledger-teknologi«, hvor de anvendte definitioner dækker de forskellige former for kryptoaktiver, således at de fortsat kan anvendes i forbindelse med eventuelle teknologiske udviklinger og på fremtidige markeder.

3.7. Alligevel mener EØSU, at der kunne opnås større klarhed gennem udarbejdelse af mere præcise specifikationer for de forskellige underkategorier af kryptoaktiver og deres anvendelsesområde. På den måde kunne man udgå fortolkningsmæssige risici i forbindelse med behandlingen af de forskellige typer kryptoaktiver, som er omfattet af opsamlingskategorien »kryptoaktiver undtagen aktivbaserede tokens og e-pengetokens«.

3.8. EØSU er enig i, at det er vigtigt omhyggeligt at undgå overlapninger i lovgivningen i forslaget til forordning, som det fremgår af undtagelserne fra anvendelsesområdet for forordningen om markeder for kryptoaktiver i forslagets artikel 2, stk. 2. Det er hensigtsmæssige og relevante foranstaltninger, da det er nødvendigt at undgå overlapning af kravene og bestemmelserne mellem forslaget til forordning om markeder for kryptoaktiver og for eksempel MiFID-direktivet.

3.9. Det er nødvendigt at sikre, at lovrammerne ikke er i modstrid med hinanden, da dette ville øge den reguleringsmæssige usikkerhed og medføre uforholdsmæssigt store overholdelsesomkostninger og byrder for aktørerne og begrænse den potentielle innovation. For at opnå en klar adskillelse mellem de to områder og dermed den nødvendige retssikkerhed bør der udarbejdes en definition af »sikkerhedstokens«, samtidig med at det klart angives, hvilke særlige egenskaber et kryptoaktiv skal have for at opfylde definitionen på et finansielt instrument.

3.10. Derfor glæder EØSU sig over inddragelsen af institutionerne og af operative eksperter fra EBA ([5]) og ESMA ([6]), både i den fase, der gik forud for offentliggørelsen af de forslag, som er genstand for denne udtalelse, og med hensyn til det forventede administrative samarbejde mellem disse europæiske sektormyndigheder og de kompetente nationale myndigheder i gennemførelsesfasen for de nye regler.

3.11. Ved at vælge at afgrænse forslagets anvendelsesområde til hovedsagelig at omfatte utility tokens og stablecoins begrænser Kommissionen lovgivningsindgrebet til andre aktiver end finansielle instrumenter og investeringsprodukter, der kan defineres som »digital repræsentation« af rettigheder, som stammer fra investeringer og iværksætteri og administreres ved hjælp af teknologier baseret på distributed ledger-teknologi. Dermed skal tokens eller kryptoaktiver være knyttet til konkrete værdier, og de er således mindre udsat for risikoen for en opportunistisk anvendelse, der kunne føre til indsamlingen af opsparede midler uden den nødvendige beskyttelse af investorerne.

3.12. EØSU mener, at det er nødvendigt at klassificere »hybride tokens« mere nøjagtigt. Visse kryptoaktiver kan nemlig efter udstedelsen på aftalte vilkår skifte karakter og udfylde nye funktioner. Det er derfor nødvendigt at præcisere, hvilke lovrammer der gælder for sådanne hybride instrumenter under løbende udvikling, idet en karakterændring kan betyde, at andre lovgivningsmæssige bestemmelser bør finde anvendelse.

([5]) Den Europæiske Banktilsynsmyndighed.
([6]) Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed.

3.13. EØSU støtter ligeledes EU's indsats for at fjerne potentielle hindringer for den innovation, som de nye digitale teknologier medfører. De kan føres tilbage til lovgivningen om finansielle tjenesteydelser, der ikke altid er i stand til at følge det tempo, som de teknologiske innovationer med tiden finder sted i.

3.14. Blandt de innovationer, der har et banebrydende potentiale for den finansielle og monetære sektor, bør der utvivlsomt rettes særlig opmærksomhed mod distributed ledger-teknologi (DLT). Hertil hører f.eks. den kendte blockchainteknologi, som udgør den infrastruktur, der har dannet grundlaget for succesen med bitcoins og andre former for kryptoaktiver.

3.15. EØSU mener, at EU er i stand til at sikre en effektiv anvendelse af de eksisterende bestemmelser i den nye kontekst med de foreslåede ændringer for at tilpasse direktiv (EU) 2019/1937. EU-lovgivningen kan desuden garantere en sikker udvikling af en ny lovgivningsramme såsom forslaget til forordning om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på distributed ledger-teknologi.

3.16. Disse foranstaltninger skal sikre juridisk klarhed og gøre det muligt for den institutionelle finansielle sektor at opnå en større effektivitet gennem en mere omfattende brug af distributed ledger-teknologi (DLT), også som reaktion på den undertiden ukontrollerede udbredelse af alternative kryptovalutaer og betalingssystemer udviklet af markedsdeltagere, som omgår lovgivningen.

3.17. En af årsagerne til, at den europæiske indsats er presserende, er, at flere medlemsstater er begyndt at vedtage nationale reguleringsinstrumenter, både i form af lovgivningsindgreb og i form af anbefalinger og retningslinjer udstedt af myndigheder eller institutioner under sekundær ret, f.eks. centralbanker eller myndigheder, som fører tilsyn og kontrol med de finansielle markeder.

3.18. Selv om EØSU er enig i de grundlæggende formål og målsætninger, risikerer disse indgreb at skabe en opsplittet og uensartet lovgivningsramme på det indre marked. Derimod er der nogle medlemsstater, som endnu ikke har vedtaget nogen initiativer, hvilket også bidrager til en uensartet og opsplittet lovgivningssituation, hvor der både eksisterer forskellige lovgivningsindgreb og mangler lovgivningsindgreb.

3.19. EØSU mener, at fortolkningen af forordningen og de afgørelser, som de kompetente nationale myndigheder træffer i tilladelsesproceduren, så vidt muligt skal stemme overens for at sikre lige vilkår og undgå lovgivningsmæssig arbitrage mellem de forskellige medlemsstater i betragtning af de godkendte enheders mulighed for at benytte ordningen for overførsel af tilladelser i hele EU.

3.20. EØSU støtter på denne baggrund Kommissionens beslutning om at gribe ind ved hjælp af en relevant forordning, der har til formål at sikre ensartede og samtidige EU-regler, eftersom en fælles og harmoniseret lovgivning utvivlsomt er mere effektiv end en lang række statslige indgreb, hvilket er i tråd med nærhedsprincippet, som er fastlagt i traktaterne.

3.21. EØSU glæder sig over, at hovedformålet med den foreslåede lovgivning er gennemsigtig information og indførelsen af en passende tilladelsesordning. Den lovgivningsramme, der gik forud for de forslag, som behandles her, manglede nemlig et tilladelsesfilter for aktiver baseret på distributed ledger-teknologi og et effektivt tilsyn med driften.

3.22. EØSU ønsker konkrete foranstaltninger for at fremme en tilstrækkelig information af og bevidsthed hos forbrugerne og de små investorer om de nye regler, der er ved at blive vedtaget, hvor man gør opmærksom på både risici og fordele såvel som de muligheder, der er forbundet med de nye teknologier i den finansielle sektor og investeringssektoren. Dette skal ske for at mindske informationsasymmetrien, som i forvejen er typisk for den finansielle sektor, og som i særlig og uforholdsmæssig grad risikerer at påvirke forbrugerne og småsparerne, når det gælder emnerne i denne udtalelse, da de er nye og ikke er letforståelige, eftersom de i sig selv er tekniske.

3.23. EØSU anbefaler, at man er særligt opmærksom på de kontroller, der går forud for driftstilladelserne, ikke mindst hvad angår den erhvervsmæssige pålidelighed af de personer, som er genstand for tilladelsen, så man undgår en opportunistisk og skadelig adfærd.

3.24. Som det er i dag, eksisterer der nemlig tilsyneladende endnu ikke et standardiserings- og interoperabilitetsniveau for DLT-teknologi, som gør det muligt at navigere sikkert rundt i vurderingen af graden af den teknologiske pålidelighed og cybermodstandsdygtighed i de infrastrukturer, som markedsdeltagerne anvender. Derfor er det nødvendigt at være opmærksom, så man sikrer et højt niveau af forbruger- og investorbeskyttelse.

3.25. EØSU ønsker konkrete fremskridt med hensyn til digital operationel modstandsdygtighed, som er genstand for det specifikke forslag til DORA-forordningen, der hører med til pakken med foranstaltninger inden for digital finans, som tackler de kritiske aspekter, den finansielle sektor har påpeget, og tager sigte på at skabe juridisk klarhed i bestemmelserne om risiciene i forbindelse med informations- og kommunikationsteknologi (»IKT«) ved at gøre lovgivningen mindre kompleks og lette den administrative byrde for virksomhederne, sådan som det understreges i EØSU's udtalelse »Digital operationel modstandsdygtighed« ([7]).

3.26. I den henseende bakker EØSU op om forslaget til forordning om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på distributed ledger-teknologi, hvor Kommissionen tager højde for de markedsinfrastrukturer, der har til formål at muliggøre handel med og afvikling af transaktioner i finansielle instrumenter i form af kryptoaktiver, og præciserer kravene og forudsætningerne for opnåelsen af en specifik tilladelse til at drive en multilateral DLT-handelsfacilitet samt sætter disse krav i kontekst inden for rammerne af det tilsyn, som sektorens myndigheder fører.

3.27. Desuden har man via pilotordningen besluttet at anvende en tilgang, der kaldes en »sandkasse«, hvor man eksperimenterer under kontrollerede rammer, og hvor der er mulighed for midlertidige undtagelser fra de gældende regler. Denne tilgang vil gøre det muligt for reguleringsmyndighederne og markedsdeltagerne at opnå erfaring med brugen af distributed ledger-teknologi i markedsinfrastrukturerne, hvilket sikrer den nødvendige tid til en passende styring af risiciene for investorerne, markedsintegriteten og den finansielle stabilitet.

3.28. Ved at gøre brug af »pilotordningen« (eller »sandkassen«) kan man således følge en empirisk tilgang baseret på konkrete og midlertidige eksperimenter og på et senere tidspunkt — i lyset af den opnåede erfaring — foretage en mere effektiv lovgivningstilpasning, som ikke i løbet af processen hindrer indførelsen og den fuldstændige udvikling af distributed ledger-teknologi og den innovation, som denne teknologi kan medføre. Der bør lægges særlig vægt på afviklingsfasen for pilotordningen for eksperimentering for at sikre beskyttelse af brugerne og de personer, som har deltaget i eksperimenterne.

3.29. Selv om Kommissionens forslag om en pilotordning hilses velkommen, mener EØSU imidlertid, at fristen på fem år for ESMA til at aflægge rapport til Kommissionen er alt for lang i forhold til den hastighed, som teknologierne inden for digital finans udvikler sig med.

3.30. Derudover bør man overveje muligheden for at afslutte pilotordningen efter ESMA's rapport gennem en gradvis udfasning, som giver aktørerne mulighed for gradvist at forlade ordningen og så vidt muligt dække deres omkostninger til eksperimenterne. EØSU mener desuden, at modellen for pilotordningen også kunne anvendes til at anerkende den rolle, som investeringsfirmaer og banker, som udfører aktiviteter forbundet med driften af DLT-infrastrukturerne for handelstjenester samt opbevaring og forvaltning af værdipapirerne, spiller.

3.31. Endelig giver EØSU med hensyn til den generelle anvendelse af forordningen om markeder for kryptoaktiver udtryk for en stor bekymring hvad angår anvendelsen af en »overgangsordning«, som indebærer en permanent fritagelse fra overholdelsen af forordningens bestemmelser for kryptoaktiver, som allerede fandtes på markedet, før forordningen trådte i kraft, og som hører under opsamlingskategorien »kryptoaktiver undtagen aktivbaserede tokens og e-pengetokens« (artikel 123).

3.32. EØSU opfordrer derfor til nøje at genoverveje muligheden for at omfatte allerede udstedte kryptoaktiver af en sådan fritagelse for ikke at undergrave beskyttelsen af princippet om ligebehandling, ifølge hvilket »samme risiko og samme aktivitet skal behandles ens«. Det ville være mere hensigtsmæssigt at gøre den pågældende bestemmelse reelt midlertidig ved at fastsætte en tilpasningsfrist for kryptoaktiver i denne kategori, som allerede findes på markedet.

Bruxelles, den 24. februar 2021.

Christa SCHWENG
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([7]) EØSU's udtalelse om »Digital operationel modstandsdygtighed« (ECO/536) (se side 38 i denne EUT).