

Remissvar



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2024-05-13

FI dnr 24-5079
(Anges alltid vid svar)

Promemorian En ny EU-reglering om marknader för kryptotillgångar

Ert dnr: Fi2024/00366

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker i allt väsentligt förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar (kompletteringslagen till Mica-förordningen). Genom förslaget ska utgivare av kryptotillgångar och leverantörer av kryptotillgångstjänster ställas under FI:s tillsyn och myndigheten får de tillsyns- och utredningsbefogenheter som Mica-förordningen förutsätter. FI anser att förslaget stärker skyddet för konsumenter som handlar med kryptotillgångar och använder kryptotillgångstjänster.

När det gäller FI:s tillsyns- och utredningsbefogenheter enligt Mica-förordningen bör dock vissa bestämmelser förtydligas i kompletteringslagen. FI förespråkar även en viss föreskriftsrätt avseende de kryptoaktörer som står under inspektionens tillsyn.

Även när det gäller inspektionens ingripandebefogenheter behöver vissa bestämmelser i förslagen förtydligas och anpassas till regleringar som återfinns i rörelselagar på finansmarknadsområdet för de institut som bedriver annan verksamhet än kryptorelaterad verksamhet.

Vidare lyfter FI behovet av att anpassa marknadsmissbruksregleringen i förslaget till den ordning som redan gäller när inspektionen utreder marknadsmissbruk enligt EU:s marknadsmissbruksförordning¹ (Mar).

Slutligen anser FI att de ökade kraven och utmaningarna som Mica-förordningen medför leder till att myndighetens resurser behöver stärkas upp och att medel behöver tilldelas för det.

FI utvecklar nedan sina synpunkter på promemorian.

Kompletteringslagens tillämpningsområde

I förslaget använder man sig uteslutande av begreppet ”företag”, utan att begreppet definieras i förslaget eller i Mica-förordningen. Tvärtom anges det i artikel 2.1 i Mica-förordningen att den är tillämplig på fysiska och juridiska personer och vissa andra företag som deltar i utgivning, erbjudande till allmänheten och upptagande till handel av kryptotillgångar eller som tillhandahåller tjänster med anknytning till kryptotillgångar i unionen.

Även om begreppet ”företag” i normalfallet används som ett samlingsbegrepp för både juridiska och fysiska personer som driver näringsverksamhet, anser FI att detta uttryckligen bör anges i lagtexten. Det finns i annat fall en risk att de fysiska personer som yrkesmässigt förvaltar eller handlar med kryptotillgångar felaktigt inte anser sig omfattas av kompletteringslagens tillämpningsområde. FI föreslår därför att begreppet ”företag” definieras i lagtexten.

Tillsyns- och utredningsbefogenheter

Uppgifter till FI

Enligt 2 kap. 2 § i förslaget får FI begära de uppgifter som inspektionen behöver för sin tillsyn. Mica-förordningen och lagförslaget saknar dock bestämmelser om periodisk rapportering. Det betyder att det saknas en skyldighet för utgivare av tillgångsanknuten token och leverantörer av kryptotillgångstjänster som inte har något annat rörelsetillstånd att vid specifika tidpunkter inkomma med viss finansiell information.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

Avsaknaden av sådana bestämmelser försvårar för FI att effektivt övervaka marknaden på ett proaktivt sätt. Det finns en risk att väsentliga händelser, såsom allvarliga incidenter där ett företag understiger sitt kapitalkrav, inte blir kända för inspektionen utan att myndigheten aktivt efterfrågat denna information.

Mot denna bakgrund anser FI att det är nödvändigt att förslaget kompletteras med ett bemyndigande som ger inspektionen rätt att meddela föreskrifter om obligatorisk periodisk rapportering. Denna åtgärd är avsedd att stärka tillsynsarbetet och säkerställa att FI kontinuerligt har tillgång till relevant information.

Motsvarande gäller uppgifter om ändringar av större betydelse i verksamheten. Även uppgifter av detta slag bör därför omfattas av bemyndigandet.

FI:s informationsskyldighet

Enligt 2 kap. 6 § första stycket i förslaget ska FI informera allmänheten om sin tillsynsverksamhet. Bestämmelsen föreslås bland annat med anledning av artiklarna 94.1 e och r samt 114 i Mica-förordningen. I dessa artiklar anges tillsynsmyndighetens befogenheter att offentliggöra att en viss aktör inte fullgör sina skyldigheter enligt Mica-förordningen och tillsynsmyndighetens skyldighet att offentliggöra beslut om administrativa åtgärder till följd av en överträdelse av Mica-förordningen.

FI anser att bestämmelsen i förslaget är för bred och skapar utrymme för olika tolkningar av inspektionens informationsskyldighet. Stycket bör därför formuleras om på så sätt att myndigheten endast åläggs skyldighet att offentliggöra sådan information som anges i Mica-förordningen, jfr 5 a kap. 1 § förordningen (2007:572) om värdepappersmarknaden och prop. 2016/17:162 s. 566 ff.

Avgifter

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket i förslaget får FI ta ut avgifter för prövning av ansökningar, anmälningar och underrättelser enligt Mica-förordningen. Bestämmelsen förtydligas i promemorian på s. 47 med exempel på de ansökningar, anmälningar och underrättelser som kan förekomma.

FI vill uppmärksamma att även prövning av återhämtningsplaner och planer för inlösen för utgivare av både tillgångsanknutna token och e-pengatoken kommer att vara avgiftsbelagt hos myndigheten (artiklarna 46, 47 och 55 i

Mica-förordningen). FI anser att det finns ett praktiskt värde i att informera kryptoaktörerna om detta i den kommande propositionen.

Ingripanden

Ingripanden mot institut med dubbla tillstånd

I promemorian sägs att bestämmelserna i den föreslagna lagen gäller vid överträdelser av Mica-förordningen i stället för bestämmelser om ingripanden i annan rörelselagstiftning, enligt principen om *lex specialis*.

FI har i flera remissvar förordat att rörelselagarnas bestämmelser om ingripanden ska användas när det är möjligt, snarare än att det införs nya bestämmelser om ingripanden (se FI:s remissvar i Finansdepartementets ärenden Fi2021/00428, Fi2021/03722 och Fi2022/00473).

Frågan om dubbelreglering i fråga om ingripanden har hanterats på olika sätt i olika propositioner. Till exempel föreslog regeringen inte några särskilda bestämmelser om ingripande mot centrala motparter, med motiveringen att sådana redan finns i 25 kap. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LV).² I förarbetena till regleringen avseende så kallade PEPP-produkter föreslog regeringen särskilda bestämmelser om ingripanden i en kompletteringslag och uttalade att ingripanden som rör verksamhet hänförlig till PEPP-produkter i första hand bör ske med stöd av bestämmelser som reglerar den verksamheten, men tillade att i en situation då ett ingripande enligt de bestämmelserna inte anses tillräckligt så kan ett ingripande ske med stöd av de rörelse regler som gäller.³ I andra fall har det uttalats att FI kan välja att ingripa enligt det förfarande som framstår som mest effektivt i den aktuella situationen.⁴

FI anser att denna typ av dubbelreglering i fråga om tillsyn och ingripande skapar osäkerhet om vilket regelverk som inspektionen ska tillämpa vid en överträdelse. Osäkerheten förstärks genom att uttalandena om hur dubbelregleringen bör hanteras skiljer sig åt på det sätt som redovisas ovan.

FI anser i första hand att dubbelreglering bör undvikas och att rörelselagarnas ingripandebestämmelser bör tillämpas när ett företag som omfattas av sådana bestämmelser överträder Mica-förordningen. Om de

² Prop. 2021/22:169 (Finansdepartementets dnr Fi2021/00428) s. 56 ff.

³ Prop. 2022/23:7 (Finansdepartementets dnr Fi2021/03722) s. 85.

⁴ Prop. 2016/17:22 s. 205.

föreslagna ingripandebestämmelserna i kompletteringslagen kvarstår anser FI, i andra hand, att myndigheten i det enskilda fallet bör göra en självständig prövning av vilket förfarande som framstår som mest effektivt i den aktuella situationen. Detta ligger i linje med hur regeringen i vissa tidigare lagstiftningsärenden har resonerat när FI har haft möjlighet att ingripa enligt flera regelverk (se prop. 2016/17:22 s. 205 och prop. 2022/23:7 s. 85 f.).

Anmärkning

I promemorian på s. 51 anges att en anmärkning bör användas i stället för ett föreläggande när det inte finns något att åtgärda men överträdelsen bör föranleda sanktion. I författningskommentaren på s. 75 anges att anmärkning kan användas när det inte finns behov av rättelse men överträdelsen bör medföra en sanktion. Skrivningarna kan uppfattas som att anmärkning bara kan komma i fråga när det inte finns något att åtgärda. En sådan innebörd framgår inte av bestämmelsens ordalydelse och i FI:s praxis är det mycket vanligt att ett företag som får en anmärkning ännu inte har åtgärdat samtliga brister som inspektionen uppmärksammat i undersökningen. En annan ordning skulle kunna innebära att ett företag som inte självmant åtgärdar bristerna hamnar i ett bättre läge än ett företag som snabbt vidtar åtgärder, då det senare utöver att ha vidtagit rättelse även kan få en anmärkning och en sanktionsavgift. FI anser att det i den fortsatta beredningen bör tydliggöras att inspektionen kan besluta om en anmärkning även om det vid tidpunkten för beslutet återstår brister som inte har åtgärdats.

Vite

Enligt 3 kap. 2 § sista stycket i förslaget får ingripande inte ske om en ansökan om utdömande av vite har gjorts. I promemorian på s. 50 utgår man däremot från att det inte bör vara möjligt att besluta om en sanktion för samma sak om ett vite har *dömts ut*. Den senare skrivningen bör anpassas till lagförslaget.

Avveckling av rörelse

Enligt 3 kap. 4 § första stycket i förslaget får FI besluta hur rörelsen ska avvecklas om ett företags auktorisation har återkallats.

FI anser att begreppet ”rörelse” behöver tydliggöras direkt i lagtexten så att det endast avser utgivning av tillgångsanknutna tokens eller

tillhandahållande av kryptotillgångstjänster. Det kommer att finnas företag som driver flera tillståndspliktiga verksamheter, exempelvis ett betalningsinstitut som även tillhandahåller rådgivning om kryptotillgångar. Har betalningsinstitutet brutit mot reglerna när det gäller den kryptorelaterade verksamhetsgrenen bör det föranleda avveckling av endast denna del av rörelsen med stöd av Mica-förordningen.

Föreläggande att överlåta avtal med kunder

Enligt 3 kap. 4 § tredje stycket i förslaget får FI, om ett företags auktorisation har återkallats, förelägga företaget att överlåta sina avtal med kunder till ett företag som har auktorisation. Bestämmelsen tar sikte på artikel 64.8 i Mica-förordningen, där leverantörer av kryptotillgångstjänster hålls ansvariga för att säkerställa att deras kunders kryptotillgångar och medel inom rimlig tid och på ett ordnat sätt överförs till en annan leverantör av kryptotillgångstjänster när en auktorisation återkallas. Eftersom artikeln endast är tillämplig på leverantörer av kryptotillgångstjänster föreslår FI att detta uttryckligen anges i förslaget i stället för ”företag”.

Sanktionsavgift

I 3 kap. 13 §§ i förslaget föreslås det att sanktionsavgiften inte får vara så stor att företaget därefter inte uppfyller kraven i Mica-förordningen. I författningskommentaren på s. 82 ges försiktighetskravet i artikel 67 i Mica-förordningen som exempel på sådana krav.

Mica-förordningen innehåller olika typer av krav som ställs på olika typer av fysiska och juridiska personer. Vissa av dessa krav är av kvantitativ karaktär medan andra är kvalitativa. Inspektionen anser att det bör preciseras i lagtexten vilka krav som kan ha bäring på sanktionsavgiftens storlek, exempelvis kapitalbaskraven som ställs på utgivare av tillgångsanknutna token (artikel 35) eller försiktighetskravet som ställs på leverantörer av kryptotillgångstjänster (artikel 67).

Dessutom bör det i den fortsatta beredningen förtydligas hur bestämmelsen i lagförslaget och liknande bestämmelser i rörelselagarna förhåller sig till varandra. I 15 kap. 8 § tredje stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), exempelvis, anges att avgiften inte får vara så stor att företaget inte uppfyller soliditets- och likviditetskraven i LBF. Med utgångspunkt från bedömningen i promemorian att den föreslagna lagen är *lex specialis* är det FI:s bedömning att det alltså skulle kunna uppkomma situationer då en sanktionsavgift som beslutas mot en bank visserligen är godtagbar enligt 3 kap. 13 § den föreslagna lagen, samtidigt som den skulle

medföra att banken inte längre uppfyller soliditets- och likviditetskraven i LBF (jfr 15kap. 8 § tredje stycket LBF).

Val av ingripande

I 3 kap. 15 § första stycke i förslaget sägs att det bland annat ska beaktas om det tidigare har begåtts en överträdelse av regelverket. Vad som avses med ”regelverket” framgår inte av promemorian och det väcker frågor bland annat utifrån att ingripande ska ske vid överträdelser av andra författningar som reglerar verksamheten. Ett tydligare förslag vore att använda sig av uttrycket ”tidigare har begått en överträdelse” (se t.ex. 15 kap. 1 c § LBF och 3 kap. 14 § lagen [2021:899] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering).

I andra stycket samma paragraf anges omständigheter som FI ska beakta i förmildrande riktning vid valet av sanktion. Bestämmelsen är utformad på motsvarande sätt som i många andra lagar på finansmarknadsområdet och innebär att det i förmildrande riktning ska beaktas om företaget har underlättat FI:s utredning och snabbt upphört med överträdelser. Av tidigare förarbeten framgår att båda dessa krav ska vara uppfyllda för att bestämmelsen ska vara tillämplig (prop. 2014/15:57 s. 69). Författningskommentaren på s. 83 i promemorian är dock formulerad som att det skulle vara fråga om två alternativa grunder. FI anser att det är angeläget att likartat utformade bestämmelser i olika lagar på finansmarknadsområdet bör ha samma innebörd och att det därför bör framgå av författningskommentaren att det är fråga om kumulativa rekvisit.

Beslut som ska gälla omedelbart

I promemorian uttalas att vissa beslut, enligt 35 § förvaltningslagen (2017:900), får verkställas omedelbart. I många av lagarna på finansmarknadsområdet finns det emellertid särskilda bestämmelser om att FI får bestämma att ett beslut om föreläggande, förbud eller återkallelse ska gälla omedelbart (se t. ex. 17 kap. 1 § femte stycket LBF och 4 kap. 2 § lagen (2021:899) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering).

FI anser att det finns ett tydligt behov av att inspektionen ska kunna förorda om omedelbar verkställighet vid vissa förelägganden och beslut som är riktade mot aktörer som står under tillsyn enligt Mica-förordningen (exempelvis beslut om förbud, förelägganden att vidta en viss åtgärd, vissa beslut om ingripande och återkallelse av auktorisation). Kryptobranchen

kännetecknas av konstant teknologisk utveckling och att handeln med kryptotillgångarna sker dygnet runt. Det skapar en miljö där konsumenter snabbt kan bli utsatta för höga risker och därmed kan ha ett akut behov av skydd. Allmänintresset av omedelbar verkställighet kan vara mycket högt i sådana fall (jfr prop. 2020/21:206 s. 95 f.).

Behov av en samlad översyn

FI har ovan pekat på ett antal oklarheter i lagstiftningen och skillnader mellan ingripandebestämmelser i de olika rörelselagar som reglerar de finansiella företagens verksamhet. Ett ytterligare exempel på en sådan skillnad är att taket för sanktionsavgiften enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043) och lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag i många fall är väsentligt lägre än enligt många andra lagar, som LV eller LBF. Detta tycks gå emot regeringens flera gånger uttalade strävan att regleringen på finansmarknadsområdet bör vara enhetlig (prop. 2016/17:162 s. 603 och prop. 2018/19:38 s. 94 f., jfr promemorian Digital operativ motståndskraft för finanssektorn, Finansdepartementets dnr Fi2024/00073, s. 81).

FI anser därför att det finns skäl att göra en övergripande översyn av bestämmelserna om tillsyn och ingripande på finansmarknadsområdet, bland annat med syfte att lagarna ska utformas på likartat sätt när så är möjligt med hänsyn till unionsrätten och skillnader mellan lagarna inte är sakligt motiverade.

Marknadsmisbruk

Regeringen bör överväga att använda samma modell som vid marknadsmisbruk enligt Mar

Mica-förordningen inför ett regelverk om marknadsmisbruk som i stora delar är identiskt med det som gäller för marknadsmisbruk enligt Mar. Den nationella kompletteringslagstiftningen skiljer sig dock åt, vilket innebär att ärenden om insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation enligt Mica-förordningen respektive Mar inte kommer att hanteras på samma sätt. FI ifrågasätter om det inte vore bättre och effektivare att använda samma modell som vid marknadsmisbruk enligt Mar. Enligt FI är den modellen effektiv och ändamålsenligt utformad.

FI noterar i detta sammanhang att det saknas förslag om en särskild kriminalisering i nationell rätt av de förbud som gäller enligt Mica-förordningen, till skillnad från förbuden enligt Mar som kriminaliseras genom lagen (2016:1307) om straff för marknadsmisbruk på

värdepappersmarknaden. FI anser att det skapar en omotiverad diskrepans i lagstiftningen att vissa beteenden är brottsliga om de sker på värdepappersmarknaden men inte om de sker på kryptomarknaden (jfr också 3–7 §§ lagen [2013:385] om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter, som innebär att marknadsmissbruk på grossistmarknaderna för energi är kriminaliserat). Det bör därför övervägas att på motsvarande sätt som i förhållande till Mar kriminalisera de handlingar som avses i artiklarna 89–91 i Mica-förordningen.

Enligt artikel 94.3 d i Mica-förordningen ska FI ha befogenhet att lämna över ärenden för lagföring. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 23.2 f i Mar och kommer till uttryck genom en bestämmelse i 3 kap. 1 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden om anmälan om brott till åklagare. Eftersom marknadsmissbruk enligt Mica-förordningen inte föreslås bli särskilt kriminaliserat uppkommer frågan vilka ärenden som ska lämnas för lagföring och hur långt FI:s utredningsskyldighet sträcker sig i denna del. I författningskommentaren till 2 kap. 5 § den föreslagna lagen (s. 72 f. i promemorian) nämns det att marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden i vissa fall är kriminaliserat och att FI har en skyldighet att anmäla brottsmisstankar till åklagare. Det framgår dock inte vilken betydelse detta har för tillämpningen av den kommenterade paragrafen. Det behöver därför i den fortsatta beredningen förtydligas vilka typer av brott som kan komma att aktualiseras vid överträdelser av bestämmelserna i avdelning VI i Mica-förordningen.

Enligt 3 kap. 16 § 4 den föreslagna kompletteringslagen får FI avstå från att ingripa bland annat om det finns andra särskilda skäl. I de finansiella rörelselagarna saknas ofta möjlighet att avstå från att ingripa på den grunden, se exempelvis 15 kap. 1 b § andra stycket LBF. En liknande bestämmelse finns emellertid i 5 kap. 17 § 4 KompL-Mar. I förarbetena till den bestämmelsen uttalas att särskilda skäl att avstå från ingripande bör kunna vara att den som har gjort sig skyldig till en överträdelse är mycket ung (prop. 2016/17:22 s. 226 f.). FI efterfrågar i det fortsatta lagstiftningsarbetet ytterligare vägledning i fråga om vad som kan utgöra särskilda skäl och vid vilka slags överträdelser som det kan vara aktuellt att avstå från ingripande på den grunden.

Handläggning av överträdelser av artiklarna 88–92 i Mica-förordningen

Enligt 3 kap. 6 § den föreslagna lagen ska FI ingripa mot överträdelser av artiklarna 88–92 i Mica-förordningen genom att besluta om sanktion. Det

bör enligt FI övervägas om de överträdelser som vanligen utförs av fysiska personer (insiderhandel, röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation) i stället skulle hanteras genom beslut om sanktionsföreläggande i likhet med överträdelser enligt 3 kap. 9 § i lagförslaget.

Regeringen fann i prop. 2016/17:22 s. 239 f. att ingripanden mot överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk skulle prövas av FI genom sanktionsföreläggande som, om det godkänns, blir att jämställa med en dom som fått laga kraft. En prövning i domstol blev därmed nödvändig enbart i de fall då ett föreläggande inte godtas. Genom detta förfarande kunde åtgärder vidtas inom rimlig tid för att utfärdandet av sanktioner skulle kunna anses vara effektivt. Samma skäl gör sig enligt FI:s uppfattning gällande vid motsvarande förbud enligt Mica-förordningen. FI har erfarenhet av att hantera sådana ärenden enligt Mar genom utfärdande av sanktionsförelägganden. Enligt FI:s uppfattning innebär sanktionsförelägganden ett effektivt och lämpligt sätt att hantera ärenden om marknadsmissbruk. Dessutom är motparterna i dessa ärenden ofta fysiska personer vilket ytterligare talar för att samma summariska ordning som används vid överträdelser av förbuden av marknadsmissbruk enligt Mar bör tillämpas vid motsvarande överträdelser av Mica-förordningen. En sådan hantering skulle även bidra till mer enhetlighet i lagstiftningen.

Överträdelser av artikel 88 och 92 i Mica-förordningen kan som utgångspunkt främst tänkas utföras av juridiska personer och hanteras lämpligen genom sanktionsbeslut i enlighet med förslagen i promemorian.

Om FI:s förslag att ingripande mot överträdelser av artiklarna 89–91 i Mica-förordningen ska ske genom sanktionsföreläggande genomförs, bör instansordningen vara densamma som när ett sanktionsföreläggande som har utfärdats enligt KompL-Mar inte godkänns, det vill säga att FI får väcka talan vid Stockholms tingsrätt om att sanktion ska beslutas. Till skillnad från överträdelser av förbuden enligt Mar har överträdelser av förbuden i artiklarna 89–91 i Mica-förordningen inte samma nära samband med straffrättsliga påföljder på området. Däremot avser förbuden enligt Mica-förordningen samma typer av beteenden som förbuden enligt Mar.

Som FI har framfört i annat sammanhang kan en ordning där prövning av samma typ av överträdelse sker i två olika domstolsslag innebära en risk för att domstolarna kommer till olika resultat (se prop. 2016/17:22 s. 238). Det bör framhållas att det inte, som i fråga om skattetillägg som också prövas i två olika domstolsslag, finns någon påtaglig fördel för den enskilde med att

förlägga prövningen till förvaltningsdomstol. Den samlade bedömning som sker i allmän domstol när skattetillägg prövas i samband med ett skattebrott innebär för den enskilde att prövningen kan göras vid ett tillfälle vilket har ansetts överväga nackdelarna med en sådan ordning (se prop. 2014/15:131 s. 77). Det saknas i detta fall samband med en överträdelse som prövas i förvaltningsdomstol. Med den ordning som föreslås i promemorian skulle olika fall av överträdelser av samma slag, som regleras genom likartade bestämmelser, bli föremål för prövning i två olika domstolsslag beroende på om en överträdelse sker på värdepappersmarknaden eller på kryptomarknaden. Allmän domstol har dessutom sedan tidigare erfarenhet av att hantera ärenden om marknadsmissbruk. Eftersom prövningen av överträdelser enligt KompL-Mar sker i allmän domstol med Stockholms tingsrätt som särskilt forum föreslås av samma skäl som anförts ovan att Stockholms tingsrätt ska vara särskilt forum även för prövning av överträdelser enligt artiklarna 89–91 Mica-förordningen.

Av 3 kap. 6 § 1 b den föreslagna kompletteringslagen framgår att en fysisk person, som vid tidpunkten för överträdelsen var verksam hos ett företag som omfattas av Mica-förordningen, får förbjudas att handla med kryptotillgångar. Enligt 4 kap. 3 § den föreslagna kompletteringslagen kan förbudet förenas med vite. Det kan ifrågasättas om denna reglering blir effektiv, eftersom FI har begränsade möjligheter att upptäcka om ett förbud överträds.

FI noterar att man i 3 kap. 6 § 2 i förslaget använt sig av uttrycket ”har gjort en vinst eller undvikit en förlust”. I författningskommentaren till 3 kap. 10 § (s. 81 i promemorian) klargörs att termen vinst avser ett nettobelopp som omfattar intäkter som erhållits och förluster som undvikits. Detta motsvarar också hur det numera brukar uttryckas i rörelselagarna (se prop. 2016/17:162 s. 602 f). Skrivningen i föreslagna 3 kap. 6 § 2 bör därför justeras.

I första ledet i 3 kap. 17 § den föreslagna lagen anges att särskild hänsyn ska tas till ”företagets eller dess företrädares finansiella ställning”. FI anser att den valda formuleringen inte tar hänsyn till att överträdelser kan begås av fysiska personer som inte är företrädare för företag. FI föreslår att bestämmelsen i stället utformas så att särskild hänsyn ska tas till ”företagets eller den fysiska personens finansiella ställning” (jfr sista ledet i bestämmelsen och 15 kap. 9 § LBF). I andra bestämmelser i den föreslagna kompletteringslagen används begreppet ”fysisk person” och inte ”företrädare”, se t.ex. 3 kap. 7 och 8 §§.

Handläggning i domstol

I KompL-Mar finns ett kapitel om handläggning i domstol. FI anser att det bör övervägas att införa liknande bestämmelser även i den föreslagna kompletteringslagen. Ett behov av sådana bestämmelser är främst aktuellt om beslut om sanktionsföreläggande kommer att hanteras av allmän domstol.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna ska företag som bedrivit verksamhet som leverantör av kryptotillgångstjänster och före den 1 oktober 2025 har gett in en ansökan om auktorisation, få fortsätta med verksamheten till den tidpunkt som en ansökan om auktorisation har prövats slutligt.

FI anser att det är en bra lösning som gör det möjligt för de berörda företagen att fortsätta med verksamheten utan att göra avbrott. Däremot ifrågasätter inspektionen skrivningen i promemorian på s. 64, om att FI har tre månader på sig att pröva ansökan så att övergångsperioden på 12 månader ska ha gått ut och handläggningen av ansökningar som lämnats in den 30 september 2025 ska vara avslutad senast den 30 december 2025. Detta går emot det som står i förslaget ("till den tidpunkt som en ansökan om auktorisation har prövats slutligt") eftersom handläggning i praktiken kan ta längre tid med hänsyn till de tidsfrister som anges i artikel 63 i Mica-förordningen. Där specificeras 25 arbetsdagar för en formell prövning, under förutsättning att ansökan är fullständig annars finns det en möjlighet att förlänga, och 40 arbetsdagar för en materiell prövning. Skrivningen bör därför ses över och utformas i enlighet med lagförslaget.

Konsekvenser för FI

Enligt promemorian medför lagförslaget nya arbetsuppgifter för FI men finansieringen av dessa ska rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. FI delar inte denna bedömning och anser att myndighetens resurser behöver stärkas upp och att medel behöver tilldelas för det. Mica-förordningen ställer höga regulatoriska krav och innebär att FI kommer att ställas inför helt nya utmaningar inte minst genom att nya aktörer inom kryptomarknaden hamnar under myndighetens tillsyn.

Kryptomarknaden är dynamisk och karaktäriseras av ständigt framväxande nya affärsmodeller och en kontinuerlig utveckling av blockkedjetekniken. Den lockar inte bara till innovation utan är även särskilt attraktiv för den

kriminella ekonomin, eftersom kryptotillgångar kan användas för att dölja, hantera och tvätta brottsvinster. Frågor som myndigheten kommer att behöva ta ställning till är ofta tekniska och komplexa vilket kräver särskild kompetens. Därför behöver hela tillsynskedjan förstärkas vilket innefattar datainsamling och analysstöd tillsammans med utökad tillsynsexpertis.

I det europeiska sammanhanget har tydliga signaler framkommit från de europeiska tillsynsmyndigheterna om förväntningarna på en ambitiös tillsyn enligt Mica-förordningen för att hantera de omfattande risker som förknippas med kryptotillgångarna. Detta inkluderar FI:s deltagande i internationella insatser såsom tillsynskollegier och arbete med tillsynskonvergens. Med nuvarande resurser är FI:s förmåga att uppfylla dessa förväntningar och bidra till det internationella arbetet mycket begränsad.

FI anser vidare att ytterligare resurser måste tillkomma för att myndigheten ska kunna utveckla och utföra tillsynen av marknadsmissbruk. FI anser att beroende på vilken nivå av tillsyn som ska bedrivas inom marknadsmissbruk kommer det att påverka kostnaden för tillsyn av regelverket. I dag har kostnaderna uppskattats som låga, men FI finner att om man avser att utöva tillsyn på området måste ytterligare resurser tillkomma för att FI ska kunna utveckla och utföra tillsynen av marknadsmissbruksfrågorna enligt Mica-förordningen. Det anges även att de nya bestämmelserna endast förväntas leda till domstolsprövning i enstaka fall. Av erfarenheter från andra områden, till exempel Mar, förefaller det osannolikt att domstolsprövning skulle komma i fråga endast i enstaka fall. Det är mer sannolikt att den absoluta merparten av beslut och sanktionsförelägganden kommer att prövas i domstol, särskilt under de första åren från det att regleringen börjar tillämpas. Därmed anser FI att man underskattat mängden ärenden som kommer prövas i domstol, och att ytterligare resurser behövs för det processförande som detta kommer innebära för FI.

Mot bakgrund av detta anser FI att de ökade kraven och utmaningarna som Mica-förordningen medför inte kan hanteras inom ramen för myndighetens befintliga ekonomiska ramar. För att säkerställa en tillsyn av hög kvalitet som kan ta höjd för de särskilda risker som kännetecknar kryptomarknaden och som motsvarar de höga förväntningarna behöver FI:s resurser stärkas. FI:s bedömning är att avgifter för prövning av ansökningar, anmälningar och underrättelser samt årliga tillsynsavgifter inte kommer att räcka till för

att täcka dessa ökade kostnader. Dessa medel kommer inte att vara avsedda för att täcka det akuta behovet av att höja myndighetens kompetens i fråga om kryptotillgångar samt att utveckla och tillämpa nya tillsynsmetoder för helt nya instituttyper. FI har därför i budgetunderlaget för 2025–2027 detaljerat de medel som myndigheten bedömer behövs för arbete enligt Mica-förordningen.

Övriga synpunkter

FI har noterat att man valt att inte lagstifta om skadestånd. Då Mica-förordningen innehåller vissa bestämmelser om skadestånd som förutsätter strikt ansvar (till exempel artiklar 15.6, 26.5 och 52.5) kan det medföra eventuella tillämpningsproblem i Sverige där man i de flesta fallen utgår från culpaansvar. Inte heller regleras i Mica-förordningen ansvar för exempelvis erbjudare och personer som ansöker om upptagande till handel av andra kryptotillgångar än tillgångsanknutna token eller e-pengatoken (artikel 14.1). Detta bör därför regleras nationellt.

FI har även noterat att begreppet ”olagligt avslöjande” förekommer i delar av remissen. Inspektionen anser att det vedertagna begreppet ”obehörigt röjande” bör användas i stället.

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

George Lundqvist
Analytiker

I detta ärende har generaldirektören Daniel Barr beslutat. Analytikern George Lundqvist har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Adam Tjernström deltagit.

Kopia till nils.friberg@regeringskansliet.se