



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat

Regulering av kryptoeiendeler og av pengeoverføringer

Forslag til gjennomføring av forordning (EU)
2023/1114 om markeder for kryptoeiendeler (MiCA)
og av forordning (EU) 2023/1113 (TFR II) i norsk rett

DATO:
2. februar 2024

Innhold

1	Innledning	4
2	Kort om det norske markedet	5
3	MiCAs virkeområde	6
3.1	Forventet EØS-rett	6
3.2	Finanstilsynets vurderinger	7
4	Kryptoeiendeler som ikke er eiendelsbaserte token eller e-pengetoken	7
4.1	Forventet EØS-rett	7
4.2	Finanstilsynets vurderinger	8
5	Utstedelse av eiendelsbaserte token	8
5.1	Forventet EØS-rett	8
5.2	Finanstilsynets vurderinger	12
6	Utstedelse av e-pengetoken	13
6.1	Forventet EØS-rett	13
6.2	Finanstilsynets vurderinger	14
7	Kryptoeiendelstjenester	15
7.1	Forventet EØS-rett	15
7.1.1	Kryptoeiendelstjenester	15
7.1.2	Ytelse av kryptoeiendelstjenester	16
7.1.3	Regulering av kryptoeiendelstjenesteytere	17
7.1.4	Overgangsregler	18
7.2	Finanstilsynets vurderinger	18
8	Markedsmisbruk	20
8.1	Forventet EØS-rett	20
8.2	Finanstilsynets vurderinger	21
9	Tilsyn med markedet for kryptoeiendeler	22
9.1	Forventet EØS-rett	22
9.1.1	Innledning	22
9.1.2	Utpeking av tilsynsmyndighet	22
9.1.3	Virkemidler i det løpende tilsynet	22
9.1.4	Samarbeid med andre tilsynsmyndigheter	23
9.2	Finanstilsynets vurderinger	23
9.2.1	Utpeking av tilsynsmyndighet	23
9.2.2	Virkemidler i det løpende tilsynet	24
9.2.2.1	Innledning	24
9.2.2.2	Opplysningsplikt og plikt til å utlevere dokumenter	24
9.2.2.3	Stedlig tilsyn og andre undersøkelser	25
9.2.2.4	Regler om pålegg om retting	26
9.2.2.5	Midlertidige tiltak	26
9.2.2.6	Offentliggjøring av opplysninger	27
9.2.2.7	Pålegg om å innføre minstebeløp eller å begrense utstedt beløp	28
9.2.2.8	Pålegg knyttet til nettsider	28
9.2.2.9	Overdragelse av kontrakter	28

9.2.2.10 Beslag av aktiva, anmeldelse til påtalemyndigheten mv	29
9.2.2.11 Produktintervensjon	29
9.2.2.12 Prosedyrer for å motta klager	29
9.2.2.13 Særskilt om finansiering	29
9.2.3 Samarbeid med andre tilsynsmyndigheter	30
9.2.4 Endringer i andre EU-rettsakter	30
10 Administrative sanksjoner, andre forvaltningstiltak og straff	30
10.1 Forventet EØS-rett	30
10.2 Finanstilsynets vurderinger	31
10.2.1 Innledning	31
10.2.2 Administrative tiltak	32
10.2.3 Administrative sanksjoner	32
10.2.4 Straff	33
11 EBAs direktetilsyn med visse utstedere	34
11.1 Forventet EØS-rett	34
11.2 Finanstilsynets vurderinger	35
12 Forordning om informasjon som skal følge pengeoverføringer og overføringer av visse kryptoeiendeler (TFR II)	36
12.1 Overordnet om forordningen	36
12.2 Gjeldende rett	36
12.3 Forventet EØS-rett og Finanstilsynets vurderinger	37
12.3.1 Regler om overføringer av kryptoeiendeler	37
12.3.2 Regler om restriktive tiltak	37
12.3.3 Administrative sanksjoner	38
12.3.4 Endringer i hvitvaskingsregelverket som følge av TFR II artikkel 38	38
13 Økonomiske og administrative konsekvenser	41
13.1 Innledning	41
13.2 Konsekvenser for markedsaktørene	41
13.3 Konsekvenser for offentlige myndigheter	42
14 Forslag til lov- og forskriftsendringer	43
14.1 Forslag til lovendringer	43
14.2 Forslag til forskriftsendringer	52

1 Innledning

I brev av 28. september 2023 har Finansdepartementet bedt Finanstilsynet om å utrede gjennomføring av forventede EØS-forpliktelser som tilsvarer forordning (EU) 2023/1114 om markeder for kryptoeiendeler (MiCA, også kalt kryptoeiendelsforordningen)¹ og forordning (EU) 2023/1113 om informasjon som skal følge pengeoverføringer og overføringer av visse kryptoeiendeler (TFR II).²

MiCA inneholder felleseuropeiske regler om utstedelse, offentlig tilbud og opptak til handel av kryptoeiendeler, ytelse av tjenester knyttet til kryptoeiendeler og om markedsmissbruk i kryptoeiendelsmarkedet. Reglene skal blant annet bidra til å fremme innovasjon, investorbeskyttelse og markedsintegritet, samt sikre finansiell stabilitet. I tillegg gjøres mindre endringer i annet regelverk, blant annet i direktiv 2013/36/EU om kredittinstitusjoner (kredittinstitusjonsdirektivet). TFR II skal forebygge hvitvasking og terrorfinansiering ved å innføre samme krav til informasjon ved overføringer av kryptoeiendeler som ved pengeoverføringer. TFR II fastsetter også endringer i direktiv (EU) 2015/849 (hvitvaskingsdirektivet).

MiCA vil bli utfylt av delegerede kommisjonsforordninger, utarbeidet og fastsatt av EU-kommisjonen, samt av tekniske standarder. De tekniske standardene utarbeides av den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten (ESMA) og av den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) og fastsettes av EU-kommisjonen i forordningsform.

MiCA del III og IV, som regulerer kryptoeiendelsbaserte token og e-pengetoken, får i EU anvendelse 30. juni 2024. TFR II og de øvrige delene av MiCA skal gjelde i EU fra 30. desember 2024. Forordningene er ikke tatt inn i EØS-avtalen per 2. februar 2024.

Finanstilsynet foreslår at MiCA gjennomføres i en ny lov om kryptoeiendeler. MiCA inneholder noen få nasjonale valg:

- Utpeking av tilsynsmyndighet,
- straff eller administrative sanksjoner ved overtredelse av reglene, og
- informasjon til tilsynsmyndigheten ved utsatt offentliggjøring av innsideinformasjon.

I tillegg er det mulig å gi andre overgangsbestemmelser for kryptoeiendelstjenesteytere enn de som følger av MiCA.

TFR II foreslås gjennomført i hvitvaskingsloven. Forordningen inneholder nasjonale valg om henholdsvis unntak for overføringer av mindre beløp og utvidet lagringstid for personopplysninger. Disse valgene lå også inne i forordning (EU) 2015/847 (TFR I), men ble ikke benyttet da forordningen ble gjennomført i det norske regelverket.

Både MiCA og TFR II forutsetter nasjonal gjennomføring av bestemmelser om tilsyn, herunder må det utarbeides regler om tilsynsvirkemidler, administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak.

¹ Lenke til MiCA: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj>

² Lenke til TFR II: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1113/oj>

Inntil MiCA trer i kraft, finnes den EØS-rettslige reguleringen av kryptoeiendeler i hvitvaskingsdirektivet.³ Denne delen av direktivet er i Norge gjennomført i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften.

I høringsnotatet kapittel 2 gis det en kort beskrivelse av det norske markedet for kryptoeiendeler. Innholdet i MiCA blir kort beskrevet i kapittel 3 til 11, sammen med Finanstilsynets vurderinger av betydningen for norsk rett. Finanstilsynets vurderinger i høringsnotatet fokuserer særlig på områder der det er nasjonale valg eller krav om nasjonal gjennomføring. TFR II og denne forordningens konsekvenser for norsk rett er omtalt i kapittel 12. Økonomiske og administrative konsekvenser drøftes i kapittel 13. Forslag til lov- og forskriftsendringer er inntatt i kapittel 14.

2 Kort om det norske markedet

Eksisterende regelverk i Norge regulerer kun tilbydere av vekslings- og/eller oppbevaringstjenester for virtuell valuta.⁴ Slike tjenestetilbydere har vært underlagt registreringsplikt hos Finanstilsynet siden 15. oktober 2018.⁵ Per 2. februar 2024 har Finanstilsynet registrert ti foretak som utøver én eller begge av disse tjenestene. Utstedere av virtuell valuta, og de som tilbyr andre tjenester knyttet til virtuell valuta enn vekslings- og oppbevaringstjenester, er ikke særskilt regulert i gjeldende rett.⁶

Hovedvekten av foretak som i dag er registrert hos Finanstilsynet, tilbyr både vekslings og oppbevaring av virtuelle valutaer. Foretakene rapporterer om varierende grad av aktivitet, hvor den største andelen konsentreres rundt fire av de ti foretakene. To av foretakene har søkt e-pengetillatelse. Av de ti som er registrert, er ni foretak norske aksjeselskaper. I 2023 ble også en norsk filial av et utenlandsk foretak (NUF) registrert med tillatelse i Norge. Også andre utenlandske tilbydere, herunder foretak fra andre EØS-stater med tillatelse til å yte tjenester knyttet til virtuell valuta der, har søkt om registrering hos Finanstilsynet. Disse søknadene er imidlertid avslått på bakgrunn av manglende oppfyllelse av vilkår i hvitvaskingsregelverket. Finanstilsynet er pt. kjent med én virtuell valuta knyttet til norske kroner. Det er også flere foretak som tilbyr kryptoeiendelstjenester som faller utenfor dagens regelverk, men som vil kreve tillatelse etter MiCA. Eksempler på dette er rådgivning, samt oppbevaring og administrering av midler uten at det lagres private kryptografiske nøkler.

Omfanget av tilbydere som aktivt retter seg mot, eller opererer i, det norske markedet uten å være registrert hos Finanstilsynet er usikkert. Flere kilder, herunder Økokrim, peker imidlertid på at mange nordmenn regelmessig benytter utenlandske tjenestetilbydere. Analyseselskapet K33 Research har i samarbeid med konsultentselskapet EY anslått at 345 000 nordmenn eide virtuelle valutaer i mars 2023,⁷ en nedgang på ca. 75 000 kryptoeiendelseiere fra året før.

³ Som endret ved det femte hvitvaskingsdirektivet (AMLD5), direktiv (EU) 2018/843.

⁴ Definisjonen av "virtuell valuta" avviker noe fra definisjonen av "kryptoeiendeler" i MiCA.

⁵ Registreringsplikten følger av hvitvaskingsloven § 4 femte ledd, jf. hvitvaskingsforskriften § 1-3.

⁶ De vil imidlertid være regulert av bakgrunnsretten, eksempelvis erstatningsrett, avtalerett, kjøpsrett og strafferett.

⁷ https://www.ey.com/no_no/news/2023/04/nedgang-i-antall-norske-kryptoeiere

Tallene må anses som usikre. Ifølge Skatteetaten⁸ rapporterte 42.781 personer at de eide kryptovaluta⁹ i skattemeldingen for 2021, mot 15.251 for 2020. Skatteetaten har videre identifisert rundt 180 000 nordmenn som eide kryptovaluta i 2021, men anslår at det faktiske antallet er betydelig høyere.

Enkelte kryptoeiendeler vil omfattes av finansreguleringen, eksempelvis fordi de kan anses som finansielle instrumenter. Finanstilsynet har ikke oversikt over omfanget av slike kryptoeiendeler i det norske markedet.

For fullstendighetens skyld nevnes at det ikke er uvanlig at finansielle instrumenter er basert på kryptoeiendeler, for eksempel derivater med kryptoeiendeler som underliggende eller alternative investeringsfond som investerer i kryptoeiendeler. Finanstilsynets nåværende inntrykk er at det pt. er begrenset interesse for utstedelse av slike finansielle instrumenter i det norske markedet.

3 MiCAs virkeområde

3.1 Forventet EØS-rett

MiCA gjelder for dem som er involvert i utstedelse, offentlige tilbud eller opptak til handel av kryptoeiendeler, eller som yter tjenester knyttet til kryptoeiendeler i EØS, jf. artikkel 2 nr. 1. Det er i artikkel 2 nr. 2 gjort flere unntak fra MiCAs virkeområde, herunder for sentralbanker når de opptrer i denne egenskap, samt for personer som utelukkende yter kryptoeiendelstjenester til selskaper i eget konsern.

Kryptoeiendeler er definert som en digital representasjon av en verdi eller en rettighet som kan overføres og oppbevares elektronisk ved bruk av distribuert registerteknologi eller lignende teknologi, jf. artikkel 3 nr. 1 (5). Det er ikke presisert hva som forstås med «lignende teknologi», men distribuert registerteknologi er definert i artikkel 3 nr. 1 (1).

MiCA regulerer tre hovedkategorier kryptoeiendeler:

- Kryptoeiendeler som er en form for e-penger, ved at det anføres at de har en stabil verdi relatert til én offisiell valuta (omtalt som e-pengetoken), regulert i MiCA del III og omtalt i høringsnotatet kapittel 5.
- eiendelsbaserte kryptoeiendeler som anføres å ha en stabil verdi relatert til andre verdier eller rettigheter, eller kombinasjoner av slike, for eksempel offisielle valutaer og ulike investeringsobjekter (omtalt som eiendelsbaserte token), regulert i MiCA del IV og omtalt i høringsnotatet kapittel 6.
- andre kryptoeiendeler, regulert i MiCA del II og omtalt i høringsnotatet kapittel 4.

MiCA gjelder ikke for kryptoeiendeler som faller inn under nærmere angitt felleseuropeisk finanslovgivning, for eksempel fordi de kvalifiserer som finansielle instrumenter eller

⁸ Se pressemelding fra Skatteetaten, april 2023:

<https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/forventer-at-kryptovaluta-for-milliarder-rapporteres-i-skattemeldingen/>

⁹ "Kryptovaluta" er et snevrere begrep enn kryptoeiendeler, og dekker blant annet Bitcoin.

innskudd, jf. artikkel 2 nr. 4. Kryptoeiendeler som er unike og ikke fungible med andre kryptoeiendeler, for eksempel digital kunst, omfattes heller ikke av MiCA, jf. artikkel 2 nr. 3. Fortalen punkt 13 presiserer at digitale sentralbankpenger ikke omfattes av forordningen.

3.2 Finanstilsynets vurderinger

Gjeldende norsk regulering av kryptoeiendeler tar utgangspunkt i begrepet "virtuell valuta", som avviker noe fra definisjonen av "kryptoeiendeler" i MiCA. Reglene om virtuell valuta må oppheves som følge av TFR II. Det vises til nærmere drøftelser i høringsnotatets kapittel 12.

Kryptoeiendeler som faller inn under nærmere angitt finansregulering, jf. MiCA artikkel 2 nr. 4, vil reguleres av den aktuelle finansreguleringen og ikke av MiCA. Kryptoeiendeler som er å anse som finansielle instrumenter, vil for eksempel reguleres av verdipapirhandelloven. Finanstilsynet bemerker at eventuelle grensespørsmål mot yting av tjenester etter annet finansregelverk, vil måtte avklares gjennom praksis.

4 Kryptoeiendeler som ikke er eiendelsbaserte token eller e-pengetoken

4.1 Forventet EØS-rett

Kryptoeiendeler som ikke er eiendelsbaserte token eller e-pengetoken (her betegnet «andre kryptoeiendeler»), reguleres i MiCA del II (artikkel 4 til 15). I motsetning til det som gjelder for eiendelsbaserte token eller e-pengetoken, inneholder ikke forordningen bestemmelser som er rettet særlig mot utstedere av slike kryptoeiendeler. Pliktbestemmelsene i del II er rettet mot dem som tilbyr kryptoeiendeler til offentligheten og mot dem som søker om at kryptoeiendelen tas opp til handel på en handelsplattform. Det stilles også krav til handelsplattformer når de tar opp kryptoeiendeler til handel på eget initiativ.

MiCA artikkel 4 nr. 1 fastsetter vilkår for fremsettelse av offentlige tilbud i andre kryptoeiendeler. Vedkommende må være en juridisk person og må oppfylle nærmere angitte krav til hvitbok («white paper», i det følgende betegnet som «informasjonsdokument») og markedsføringsmateriale, samt kravene i artikkel 14 til bl.a. god forretningsskikk, håndtering av interessekonflikter, likebehandling og tekniske systemer. Det er gjort viktige unntak fra disse vilkårene i artikkel 4 nr. 2 og 3. Tilbyders plikt til å offentliggjøre resultatet av det offentlige tilbudet, er regulert i MiCA artikkel 10.

MiCA artikkel 5 nr. 1 inneholder lignende vilkår for å søke om opptak til handel av andre kryptoeiendeler i EØS som det som gjelder for offentlige tilbud etter artikkel 4. Det fremgår at operatøren av en handelsplattform kan ta opp slike kryptoeiendeler til handel på eget initiativ, jf. MiCA artikkel 5 nr. 2, samt vilkårene for dette.

Informasjonsdokumentet skal gi potensielle investorer informasjon om egenskaper, funksjoner og risikoer ved kryptoeiendelene. Bestemmelser om utforming, innhold, publisering og endring av informasjonsdokumentet for andre kryptoeiendeler følger av MiCA

artikkel 6, 9 og 12. Informasjonsdokumentet skal sendes til tilsynsmyndigheten i hjemstaten, vedlagt en forklaring på hvorfor kryptoeiendelen ikke er en e-pengetoken, en eiendelsbasert token eller er unntatt MiCA som følge av at den faller inn under nærmere angitt felleseuropeisk finanslovgivning. Dette skal gjøres senest 20 virkedager før informasjonsdokumentet publiseres, jf. artikkel 8. Tilsynsmyndigheten skal ikke kreve forhåndsgodkjennelse av informasjonsdokumentet, men plikter å videresende det til ESMA og til tilsynsmyndighetene i vertsstatene, det vil si andre EØS-stater der kryptoeiendelene planlegges tilbudt til offentligheten eller tatt opp til handel. Etter publisering av informasjonsdokumentet, kan kryptoeiendelen tilbys i hele EØS, og kan tas opp til handel på EØS-handelsplattformer, jf. artikkel 11.

MiCA artikkel 7, 8, 9 og 12 inneholder regulering av markedsføringsmateriale som er knyttet til et offentlig tilbud, eller opptak til handel, av andre kryptoeiendeler.

Ikke-profesjonelle investorer som kjøper andre kryptoeiendeler direkte fra tilbyder eller fra en kryptoeiendelstjenesteyter som plasserer kryptoeiendelene på vegne av tilbyder, har rett til å trekke seg fra kjøpsavtalen i en periode på 14 dager etter avtaleinngåelsen, jf. artikkel 13. Det er visse begrensninger i denne retten. Den gjelder for eksempel ikke hvis kryptoeiendelene er tatt opp til handel før kjøpet. For å beskytte investorenes rett til tilbakebetaling, inneholder MiCA artikkel 10 regler om tilbyders plikt til å sikre de midlene eller kryptoeiendelene som er innkommet under det offentlige tilbudet.

For å beskytte eierne av andre kryptoeiendeler, gir artikkel 15 regler om erstatningsansvar dersom investorene lider tap som følge av at tilbyderen, den som har søkt opptak til handel eller operatøren av en handelsplattform har gitt informasjon i informasjonsdokumentet som ikke er komplett, balansert, klar eller som er villedende. Det er presisert at denne ansvarsbestemmelsen ikke skal påvirke annet sivilrettslig erstatningsansvar i henhold til nasjonal rett.

4.2 Finanstilsynets vurderinger

Gjeldende rett inneholder ikke bestemmelser om utstedelse av kryptoeiendeler omfattet av MiCA del II, eller regulering av offentlige tilbud eller opptak til handel av slike kryptoeiendeler. Finanstilsynet legger derfor til grunn at gjennomføringen av MiCA del II ikke krever justeringer av gjeldende rett.

Det er i artikkel 143 nr. 1 og 2 gitt overgangsbestemmelser til MiCA del II. Overgangsbestemmelsene gir ikke nasjonale valg. Finanstilsynet legger til grunn at behovet for tilpasninger i overgangsreglene vil vurderes når MiCA tas inn i EØS-avtalen.

5 Utstedelse av eiendelsbaserte token

5.1 Forventet EØS-rett

MiCA del III (artikkel 16 til 47) inneholder bestemmelser om eiendelsbaserte token, herunder om tillatelse, krav som gjelder for utstedere, krav om eiendelsreserve, erverv av kvalifisert

eierandel av utstedere, bestemmelser om signifikante eiendelsbaserte token og om gjenopprettings- og innløsningsplaner. Eiendelsbaserte token er en kryptoeiendel som anføres å ha en stabil verdi relatert til andre verdier eller rettigheter, eller kombinasjoner av slike, for eksempel offisielle valutaer og ulike investeringsobjekter.

Etter forordningen er det i utgangspunktet kun utstedere av eiendelsbaserte token som kan være tilbyder av slike token til allmennheten, samt søke om opptak av slike token til handel på en handelsplattform. Utstedelse av eiendelsbaserte token krever etter forordningen enten egen tillatelse eller tillatelse som kredittinstitusjon. For foretak som søker tillatelse for å utstede et eiendelsbaserte token, er det gitt nærmere bestemmelser om blant annet krav til søknaden, tilsynsmyndighetens behandling av søknaden, og tilbakekall av tillatelsen hvis de løpende kravene til utsteder ikke oppfylles. En tillatelse som tilbyder av et eiendelsbasert token, vil etter forordningen gi tilbyderen adgang til å tilby det aktuelle tokenet i hele EØS. Kredittinstitusjoner som vil tilby eiendelsbaserte token, må etter forordningen notifisere den nasjonale tilsynsmyndigheten om den tiltenkte virksomheten minst 90 dager i forkant. Forordningen inneholder nærmere regler om tilsynsmyndighetens saksbehandling av en slik notifikasjon, herunder saksbehandlingsfrister.

Når det gjelder behandlingen av søknader om tillatelse som nevnt, stiller forordningen krav om at den nasjonale tilsynsmyndigheten gir melding til EBA, ESMA og ECB. Meldingen skal inneholde søknaden og den nasjonale tilsynsmyndighetens vurdering av om det skal gis tillatelse ("draft decision"). Dersom søknaden gjelder et eiendelsbasert token som er basert på en offisiell valuta som ikke er euro, skal også sentralbanken i det landet valutaen tilhører, gis melding. På forespørsel fra den nasjonale tilsynsmyndigheten skal EBA og ESMA gi sin uttalelse om deres vurdering av om det omsøkte eiendelsbaserte tokenet er et e-pengetoken eller en kryptoeiendel utenfor MiCAs virkeområde. ECB og den eventuelle sentralbanken den offisielle valutaen tilhører, skal uttale seg om risikoene det eiendelsbaserte tokenet kan utgjøre for finansiell stabilitet, velfungerende betalingsmarkeder, pengepolitikk ("monetary policy") og monetær uavhengighet ("monetary sovereignty"). Dersom ECB gir en negativ innstilling, skal den nasjonale tilsynsmyndigheten avslå søknaden om tillatelse. Det følger av forordningen at i tillegg til utstedere av eiendelsbaserte token, kan andre som har skriftlig samtykke fra en utsteder være tilbyder og søke om opptak til handel på en handelsplattform av det eiendelsbaserte tokenet samtykket gjelder. For slike tilbydere er det etter forordningen ikke krav om tillatelse eller notifikasjon til den nasjonale tilsynsmyndigheten.

Det er etter forordningen krav om at utstedere av eiendelsbaserte token skal utarbeide et informasjonsdokument. Formålet med dokumentet er å gjøre det mulig for potensielle ikke-profesjonelle innehavere («retail holders») å få informasjon om tokenet. Informasjonsdokumentet skal blant annet inneholde nærmere spesifisert informasjon om utstederen, det eiendelsbaserte tokenet, virksomheten som går ut på å tilby det eiendelsbaserte tokenet til allmennheten (herunder opplysninger om utstederens målgruppe, mengden token i sirkulasjon, eventuelle tekniske krav mv.), rettigheter og forpliktelser knyttet til det eiendelsbaserte tokenet, den underliggende teknologien og om risikoene. Dokumentet skal godkjennes av den nasjonale tilsynsmyndigheten, og godkjennelsen skal etter forordningen være gyldig i hele EØS. Dokumentet skal publiseres på utstederens nettsider. Etter forordningen har utstederen og dens ledelse ansvar for eventuelle tap som er påført innehavere av eiendelsbaserte token, og som skyldes at informasjonsdokumentet ikke oppfyller forordningens krav.

Regulering av kryptoeiendeler og av pengeoverføringer

Utstedere av eiendelsbaserte token skal etter forordningen opptre ærlig, rettferdig og profesjonelt og skal kommunisere med innehaverne og potensielle innehavere av det eiendelsbaserte tokenet på en rettferdig, klar og ikke-misvisende måte. De skal handle i innehavernes beste interesser. Utstederen skal behandle innehaverne likt, med mindre eventuell fordelaktig behandling er redegjort for i informasjonsdokumentet og i markedsføringsmaterialet.

Det stilles i forordningen krav til eventuell markedsføring, herunder at den skal være klart identifiserbar som markedsføring og være i samsvar med opplysninger i informasjonsdokumentet.

Utstedere skal på sine nettsider publisere informasjon om antallet eiendelsbaserte token i sirkulasjon, samt verdien og sammensetningen av eiendelsreserven (se nærmere informasjon om eiendelsreserven under). Denne informasjonen skal oppdateres minst månedlig. Utstedere skal også publisere på sine nettsider en oppsummering av revisjonsrapporten om eiendelsreserven (se nærmere informasjon under) og om eventuelle hendelser som har eller som sannsynligvis vil ha en signifikant innvirkning på verdien av det eiendelsbaserte tokenet.

Utstedere skal etter forordningen etablere prosedyrer for klagebehandling som blant annet skal sikre rask, forsvarlig («fair») og konsekvent behandling av klager fra innehavere og andre interessenter. Forordningen stiller nærmere krav vedrørende klager, herunder at det skal være kostnadsfritt for innehavere av eiendelsbaserte token å klage til utstederen.

Etter forordningen skal utstedere etablere og vedlikeholde effektive prosedyrer for å identifisere, håndtere og opplyse om interessekonflikter. Utstederne skal på sine nettsider gi innehaverne overordnet informasjon om interessekonflikter («general nature and sources of conflicts») og hvilke tiltak som er innført for å redusere disse.

Utstedere skal etablere et robust system for styring og kontroll, herunder en klar organisatorisk struktur og klare ansvarslinjer. Det stilles i forordningen krav om at utstederens ledelse er egnet.

Utstedere som ikke er kredittinstitusjoner skal etter forordningen ha en egenkapital som minst tilsvarer det høyeste av 350 000 euro, to prosent av gjennomsnittsstørrelsen på eiendelsreserven («average amount of the reserve of asset») og en fjerdedel av de faste kostnadene for foregående år («a quarter of the fixed overheads of the preceding year»). Forordningen stiller krav til sammensetningen av kapitalen. Den nasjonale tilsynsmyndigheten kan i nærmere bestemte tilfeller som tilsier forhøyet risiko, kreve at en utsteder skal ha en egenkapital som er 20 prosent høyere enn summen som tilsvarer to prosent av gjennomsnittsstørrelsen på eiendelsreserven. Kredittinstitusjoner er eksplisitt unntatt forordningens krav om egenkapital.

For tilbydere av eiendelsbaserte token som driver virksomheten etter samtykke fra utstederen, gjelder de ovennevnte kravene om å opptre rettferdig og profesjonelt, samt kravene vedrørende markedsføring.

Etter forordningen har innehavere av eiendelsbaserte token rett til å innløse sine token hos utstederen til enhver tid. Når innehaveren ber om innløsning, skal utstederen innløse tokenet enten ved å utbetale et beløp i betalingsmidler ("funds"), unntatt e-penger, tilsvarende markedsverdien av eiendelene tokenet er basert på, eller ved å levere eiendelene tokenet er basert på. Utstedere skal utarbeide retningslinjer og rutiner for å ivareta innehavernes

innløsningsrett. Det følger av forordningen at dersom utstederen aksepterer betaling med andre betalingsmidler enn e-penger i en offisiell valuta, skal de alltid tilby muligheten til å innløse tokenet i betalingsmidler, som ikke er e-penger, i denne valutaen.

Forordningen stiller krav om at utstedere av eiendelsbaserte token etablerer og opprettholder en eiendelsreserve. Eiendelsreserven skal blant annet bidra til å sikre innehavernes rett til å innløse de eiendelsbaserte tokenene, herunder i en situasjon hvor utsteder er insolvent. Eiendelsreserven skal holdes juridisk separert fra utstederens egne eiendeler, slik at utstederens kreditorer ikke kan søke dekning i eiendelsreserven. Utstederen skal sørge for at det gjennomføres en uavhengig revisjon av eiendelsreserven. Revisjonen skal gjennomføres seks måneder etter at utstederen er gitt tillatelse eller et informasjonsdokument er godkjent. Utstederen skal gi melding til den nasjonale tilsynsmyndigheten om resultatet av revisjonen, samt publisere resultatet på sitt nettsted.

Utstederen skal etter forordningen ha på plass retningslinjer og rutiner om deponering («custody») av eiendelsreserven, som blant annet skal sørge for at eiendelsreserven holdes i depot etter reglene i forordningen og at utstederen har umiddelbar adgang til eiendelsreserven for å imøtekomme eventuelle krav om innløsning. Det stilles i forordningen nærmere krav til depotmottakeren og dennes virksomhet knyttet til eiendelsreserven, herunder at depotmottakere skal opptre redelig, profesjonelt og uavhengig.

Forordningen inneholder nærmere regler knyttet til investering av eiendelsreserven, herunder at eventuelle investeringer kun skal gjøres i høyt likvide finansielle instrumenter med minimal markedsrisiko, kredittrisiko og konsentrasjonsrisiko.

Det er etter forordningen forbudt for utsteder å yte renter i forbindelse med eiendelsbaserte token.

Forordningen inneholder regler om erverv av kvalifisert eierandel i en utsteder av eiendelsbaserte token. Reglene bygger på det samme systemet om erverv av kvalifiserte eierandeler som er lagt til grunn i andre deler av finanslovgivningen, eksempelvis i kredittinstitusjonsdirektivet og Solvens II. Kredittinstitusjoner er eksplisitt unntatt reglene i forordningen om erverv av kvalifisert eierandel.

Utstedere av signifikante eiendelsbaserte token er underlagt ytterligere krav, herunder om godtgjørelsesordning og om likviditetsstyring og -stresstesting. Det angis i forordningen kriterier for klassifisering av eiendelsbaserte token som signifikant. Utstedere av signifikante eiendelsbaserte token vil etter forordningen være under tilsyn av EBA.

Det stilles i forordningen nærmere krav til gjenopprettings- og innløsningsplaner. Gjenopprettingsplanen skal inneholde tiltak som utstederen skal gjennomføre for å gjenopprette oppfyllelse av kravene som gjelder for eiendelsreserven, dersom disse kravene ikke er oppfylt. Gjenopprettingsplanen skal også dekke opprettholdelse av utstederens tjenester knyttet til det eiendelsbaserte tokenet i tilfelle hendelser som medfører vesentlig risiko for forstyrrelse («disrupting») på virksomheten. Den nasjonale tilsynsmyndigheten kan på nærmere vilkår, eksempelvis at det foreligger overtredelse av kravene knyttet til eiendelsreserven, pålegge utstederen å gjennomføre tiltak i gjenopprettingsplanen. Utstederen skal etablere en operativ («operational») plan for å støtte en ryddig innløsning av de eiendelsbaserte tokenene. Planen skal implementeres dersom den nasjonale

tilsynsmyndigheten beslutter at utstederen er i brudd, eller sannsynligvis vil komme i brudd, med sine forpliktelser, eller utstederen skal oppløses eller tillatelsen tilbakekalles.

5.2 Finanstilsynets vurderinger

Virksomhet som går ut på å tilby eiendelsbaserte token er ikke lovregulert i Norge i dag. Det er spørsmål om det i nasjonal rett skal kreves at kredittinstitusjoner som vil drive virksomhet som utsteder av eiendelsbaserte token, må ha særskilt tillatelse til dette.

Det følger av MiCAs fortale avsnitt 44 at

”[m]eddelelsesproseduren for kreditinstitutter, der har til hensigt at udbyde eller ansøge om optagelse til handel af aktivbaserede token i henhold til nærværende forordning, bør ikke berøre bestemmelserne i national ret til gennemførelse af direktiv 2013/36/EU, som fastsætter procedurer for meddelelse af tilladelse til kreditinstitutter til at levere de tjenester, der er opført i bilag I til nævnte direktiv”.

Det følger av kredittinstitusjonsdirektivet artikkel 8 at kredittinstitusjoner skal ha tillatelse før de begynner sin virksomhet. Etter kredittinstitusjonsdirektivet artikkel 33 skal medlemsstatene sørge for at aktivitetene i Anneks I kan drives i deres jurisdiksjon av kredittinstitusjoner, såfremt den aktuelle aktiviteten er omfattet av kredittinstitusjonens tillatelse i hjemlandet. Anneks I til kredittinstitusjonsdirektivet vil etter MiCA (artikkel 146) endres, slik at det omfatter virksomhet etter MiCA, herunder utstedelse av eiendelsbaserte token. Finanstilsynet legger til grunn at dette innebærer at en tillatelse til å drive bankvirksomhet vil omfatte virksomhet etter MiCA.

Etter finansforetaksloven § 2-7 bokstav d kan tillatelse til å drive virksomhet som bank omfatte «andre banktjenester». Etter finansforetaksloven § 2-8 bokstav e kan tillatelse til å drive virksomhet som kredittforetak omfatte «andre særlige tjenester». Finanstilsynet legger dermed til grunn at det ikke kreves endringer i finansforetaksloven for at kredittinstitusjoner skal være underlagt krav om tillatelse som nevnt i norsk rett.

Det følger videre av finansforetaksloven § 13-1 første ledd at «[f]inansforetak kan ikke drive annen virksomhet enn det som følger av regler gitt i eller i medhold av lov for den enkelte type foretak, foretakets tillatelse og dets vedtekter». Når MiCA er gjennomført i norsk lov, vil kredittinstitusjoner (som har tillatelse) dermed kunne utstede og tilby eiendelsbaserte token på de forutsetninger som fremgår av forordningen artikkel 17.

Finanstilsynet merker seg for øvrig at i henhold til forordningens fortale (avsnitt 44) vil de strengeste eller de mest spesifikke reglene gjelde ved eventuell overlapp mellom regler som følger av kredittinstitusjonsdirektivet og MiCA.

6 Utstedelse av e-pengetoken

6.1 Forventet EØS-rett

E-pengetoken reguleres i forordningen del IV (artikkel 48 til 58). E-pengetoken defineres som en type kryptoeiendel som anføres å opprettholde en stabil verdi ved å referere til verdien av én offisiell valuta. I likhet med tradisjonelle e-penger som reguleres av e-pengedirektivet,¹⁰ fungerer e-pengetoken dermed som et substitutt for sedler og mynter, og de benyttes i hovedsak til betalinger.

En av utfordringene med e-pengetoken i forkant av MiCA, har vært usikkerheten rundt hvorvidt de faller innenfor definisjonen av e-penger i e-pengedirektivet. Årsaken er at innehavere av e-pengetoken ikke nødvendigvis har hatt en fordring mot utsteder. Utstedere av e-pengetoken har ikke alltid gitt innehavere en innløsningsrett til pålydende verdi til enhver tid, som er et vilkår ved utstedelse av e-penger. For å unngå at reglene i e-pengedirektivet omgås på denne måten, er definisjonen av e-pengetoken i MiCA ment å favne bredt og fange opp enhver kryptoeiendel som refererer til én offisiell valuta. MiCA angir samtidig at e-pengetoken skal anses som e-penger slik begrepet er definert i e-pengedirektivet. Utstedere av e-pengetoken skal derfor, med mindre annet er spesifisert i MiCA, overholde kravene som følger av e-pengedirektivet del II og III.¹¹

Det er som utgangspunkt bare kredittinstitusjoner (banker og kredittforetak) og e-pengeforetak som kan utstede e-pengetoken. E-pengedirektivets unntak fra krav om tillatelse gjelder imidlertid tilsvarende ved utstedelse av e-pengetoken, men slike utstedere er likevel underlagt krav til informasjonsdokument i artikkel 51.

Artikkel 48 angir at e-pengetoken bare kan tilbys offentligheten eller søkes opptatt til handel på handelsplattform enten av utstederen selv eller etter skriftlig samtykke fra utstederen. Utstedere skal melde fra til tilsynsmyndigheten senest 40 virkedager i forkant. I tillegg må utstederen utarbeide og publisere et informasjonsdokument som tilfredsstillere kravene i artikkel 51. Det er ikke et krav om at tilsynsmyndigheten skal godkjenne informasjonsdokumentet.

I likhet med utstedere av eiendelsbaserte token, er utstedere av e-pengetoken erstatningsansvarlige ved manglende, misvisende eller feil informasjon i informasjonsdokumentet etter artikkel 52, underlagt regler om markedsføring i artikkel 53 og forpliktet til å utforme gjenopprettings- og avviklingsplan etter artikkel 55. Forordningen artikkel 49 gir regler om utstedelse og innløsning av e-pengetoken som hovedsakelig tilsvarende reglene i e-pengedirektivet. Retten til innløsning skal imidlertid fremgå av informasjonsdokumentet, og ikke av kontrakt som er kravet i e-pengedirektivet. Gebyrer

¹⁰ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/110/EF.

¹¹ EU-kommisjonen publiserte 28. juni 2023 forslag til et nytt betalingstjenestedirektiv (PSD3) som vil innebære at e-pengedirektivet og betalingstjenestedirektivet slås sammen. I tillegg foreslås det en betalingstjenesteforordning (PSR), som hovedsakelig vil inneholde de privatrettslige reglene. De særskilte kravene til e-pengevirksomhet er foreslått videreført, uten vesentlige endringer. Men begge foretakstyper (e-pengeforetak og betalingsforetak) vil etter forslaget benevnes som "betalingsforetak". Se EU-kommisjonens pressemelding:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3543

kan bare ilegges der artikkel 46 åpner for det. I likhet med e-pengedirektivet, følger det av artikkel 50 at det er renteforbud for e-pengetoken. E-pengedirektivets krav til sikring av klientmidler gjelder, men det er gitt visse særregler for plassering av midlene i MiCA artikkel 54.

Det angis i forordningen kriterier for klassifisering av e-pengetoken som signifikant. E-pengeforetak som utsteder signifikante e-pengetoken unntas e-pengedirektivets regler om ansvarlig kapital og sikring av midler. De underlegges i stedet strengere krav i artikkel 58, herunder høyere kapitalkrav, krav til eiendelsreserve og krav til likviditetsstyring og -stresstesting. Den nasjonale tilsynsmyndigheten kan kreve at også e-pengeforetak som utsteder ikke-signifikante e-pengetoken må etterleve disse kravene.

For *e-pengeforetak* som utsteder signifikante e-pengetoken, skal EBA føre tilsyn med etterlevelsen av de særskilte krav til utstedere av signifikante e-pengetoken som følger av MiCA. *Kredittinstitusjoner* som utsteder signifikante e-pengetoken blir ikke underlagt særskilte krav etter MiCA, og forblir dermed under nasjonalt tilsyn. EBA skal heller ikke føre tilsyn med utstedere av signifikante e-pengetoken knyttet til en medlemsstats offisielle valuta som ikke er euro, der minst 80 prosent av antall innehavere og volum av transaksjoner er konsentrert i hjemstaten.

6.2 Finanstilsynets vurderinger

Reglene om e-pengevirksomhet i norsk rett bygger på e-pengedirektivet. Definisjonen av e-penger i finansforetaksloven § 2-4 annet ledd er ment å tilsvare definisjonen i e-pengedirektivet. I bestemmelsens tredje ledd er departementet gitt hjemmel til å fastsette nærmere regler om hva som skal regnes som elektroniske penger etter annet ledd. MiCA utvider definisjonen av e-penger ved at e-pengetoken knyttet til en offisiell valuta skal anses som e-penger etter e-pengedirektivet. Ved gjennomføringen av forordningen, vil e-pengetoken få status som e-penger i norsk rett, uten at dette fremgår uttrykkelig av ordlyden i finansforetaksloven § 2-4 annet ledd. Av informasjonshensyn vil Finanstilsynet derfor foreslå at det med hjemmel i finansforetaksloven § 2-4 tredje ledd gis en forskriftsbestemmelse som uttrykkelig presiserer at e-pengetoken som definert i forordningen, skal anses som e-penger etter finansforetaksloven § 2-4 annet ledd.

E-pengedirektivet er i utgangspunktet et fullharmoniseringsdirektiv, jf. artikkel 16. Bestemmelsene er hovedsakelig gjennomført i finansforetaksloven og -forskriften. Finanstilsynet legger til grunn at det ikke er behov for tilpasning av reglene som gjennomfører e-pengedirektivet. Som angitt i MiCA skal utstedere av e-pengetoken overholde kravene som følger av e-pengedirektivet del II og III, med mindre annet er spesifisert i forordningen. Ved motstrid, vil reglene i MiCA dermed gjelde for e-pengetoken. Utstedere av e-penger kan dermed bli underlagt forskjellige regelverk for ulike deler av virksomheten, henholdsvis e-pengedirektivet ved utstedelse av tradisjonelle e-penger og særregler i MiCA ved utstedelse av e-pengetoken.

Det følger av finansforetaksloven § 2-4 første ledd at e-penger bare kan utstedes av banker, kredittforetak og e-pengeforetak.¹² Dette samsvarer med reglene i forordningen, og det er ikke behov for tilpasninger av hvilke tillatelser som gir adgang til å utstede e-pengetoken. E-pengedirektivets unntak fra krav om tillatelse gjelder tilsvarende ved utstedelse av e-pengetoken. Det vil omfatte utstedere som oppfyller vilkårene i unntaket for begrenset nettverk som gjennomført i finansforetaksforskriften § 1-8 bokstav k og unntaket for tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste som gjennomført i finansforetaksforskriften § 1-8 bokstav l. Slike utstedere er unntatt hele forordningen del IV, bortsett fra krav til informasjonsdokument etter artikkel 51. Finanstilsynets vurdering er at det bør inntas en henvisning til kravet om informasjonsdokument i finansforetaksforskriften § 1-8, som i dag angir meldeplikt for slike foretak.

Videre åpnet e-pengedirektivet for nasjonale valg ved muligheten for å gjøre unntak for foretak der summen av utestående midler er under 5 millioner euro. Ved gjennomføringen av e-pengedirektivet i norsk rett, benyttet Norge seg av denne muligheten. Unntaket er gjennomført i finansforetaksforskriften § 2-9 (e-pengeforetak med begrenset virksomhet). Som angitt i MiCA artikkel 48 nr. 4, vil slike foretak være unntatt artikkel 48 nr. 1 med krav om tillatelse for å utstede e-pengetoken. Finanstilsynet forstår forordningen slik at foretak med begrenset virksomhet likevel er underlagt de øvrige reglene i forordningen del IV ved utstedelse av e-pengetoken. Finanstilsynets vurdering er at dette bør presiseres i finansforetaksforskriften § 2-9.

7 Kryptoeiendelstjenester

7.1 Forventet EØS-rett

7.1.1 Kryptoeiendelstjenester

Kryptoeiendelstjenester er følgende tjenester og aktiviteter knyttet til kryptoeiendeler, jf. MiCA artikkel 3 nr. 1 (16):

- Oppbevaring og administrasjon av kryptoeiendeler på vegne av kunder
- Drift av handelsplattform for kryptoeiendeler
- Veksling av kryptoeiendeler mot betalingsmidler
- Veksling av kryptoeiendeler mot andre kryptoeiendeler
- Ordreutførelse i kryptoeiendeler på vegne av tredjeparter
- Plassering av kryptoeiendeler
- Mottak og formidling av ordrer i kryptoeiendeler på vegne av tredjeparter
- Rådgivning om kryptoeiendeler
- Porteføljeforvaltning i kryptoeiendeler
- Tilby overføringstjenester for kryptoeiendeler på vegne av kunder

De enkelte kryptoeiendelstjenestene er nærmere definert i MiCA artikkel 3 nr. 1 (17) til (26).

¹² Et finansieringsforetak kan også utstede e-penger hvis det i tillegg har konsesjon som e-pengeforetak.

7.1.2 Ytelse av kryptoeiendelstjenester

MiCA del V (artikkel 59 til 85) regulerer kryptoeiendelstjenesteytere. For å yte kryptoeiendelstjenester i EØS, må vedkommende enten ha tillatelse etter MiCA eller ha tillatelse til å yte nærmere angitte finansielle tjenester og ha sendt melding til sin tilsynsmyndighet. Dette følger av MiCA artikkel 59, som også oppstiller enkelte vilkår for slik tillatelse, herunder krav om tilstedeværelse i EØS.

Regler om søknaden om tillatelse og behandlingen av den fremgår av artikkel 62 og 63. Tilsynsmyndigheten skal vurdere om søknaden er komplett innen 25 virkedager etter at den er mottatt og skal, innen 40 virkedager fra mottak av en komplett søknad, vurdere om søkeren oppfyller kravene til kryptoeiendelstjenesteytere i MiCA del V og treffe vedtak om tillatelse.

Nærmere angitte foretak («finansielle foretak»), kan yte kryptoeiendelstjenester uten tillatelse, jf. MiCA artikkel 59 nr. 1 bokstav b og artikkel 60. Med unntak av kredittinstitusjoner, gjelder dette bare kryptoeiendelstjenester som tilsvarer de tjenestene foretakene allerede har tillatelse til å yte.

Unntaket fra krav om tillatelse gjelder følgende foretak:

- 1) Kredittinstitusjoner, der det ikke er presisert hvilke kryptoeiendelstjenester de kan yte.
- 2) Verdipapirsentraler kan yte oppbevaring og administrasjon av kryptoeiendeler på vegne av kunder.
- 3) Verdipapirforetak kan yte kryptoeiendelstjenester som tilsvarer de investeringstjenestene de har tillatelse til etter verdipapirhandelloven. Det fremgår av MiCA artikkel 60 nr. 3 hvilke kryptoeiendelstjenester som tilsvares av de ulike investeringstjenestene, samt av den tilknyttede tjenesten oppbevaring og administrasjon av finansielle instrumenter på kunders vegne.
- 4) E-pengeforetak kan tilby oppbevaring og administrasjon av kryptoeiendeler på vegne av kunder, samt overføringstjenester på vegne av kunder. Det er i MiCA artikkel 60 nr. 4 angitt at dette gjelder e-pengetoken de utsteder.
- 5) Forvaltningsselskaper for verdipapirfond og forvaltere for alternative investeringsfond kan yte kryptoeiendelstjenester som tilsvarer porteføljeforvaltning og de tilleggstjenester som de har tillatelse til etter verdipapirfondloven¹³ og AIF-loven.¹⁴ Det fremgår av MiCA artikkel 60 nr. 5 hvilke kryptoeiendelstjenester de ulike tjenestene tilsvarer.
- 6) Markedsoperatører for regulerte markeder, jf. verdipapirhandelloven § 11-1, kan drive en handelsplattform for kryptoeiendeler.

For å kunne yte kryptoeiendelstjenester, må imidlertid de finansielle foretakene sende en melding («notifikasjon») til hjemstatsmyndigheten senest 40 virkedager før tjenesteytelsen skal starte. Det er fastsatt detaljerte krav til hvilken informasjon meldingen skal inneholde. Tilsynsmyndigheten skal vurdere om meldingen er komplett innen 20 virkedager etter at den er mottatt. Hvis den ikke er komplett, skal tilsynsmyndigheten etterspørre den manglende informasjonen, der svarfrist er på maksimalt 20 virkedager. Mens svarfristen løper suspenderes perioden på 40 virkedager. Tjenesteytelsen kan ikke begynne så lenge meldingen er ufullstendig.

¹³ Lov av 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond.

¹⁴ Lov av 20. juni 2014 nr. 28 om forvaltning av alternative investeringsfond.

Kryptoeiendelstjenesteyterne kan yte kryptoeiendelstjenester i andre EØS-stater («vertsstater») etter å ha gitt melding til tilsynsmyndigheten i sin hjemstat om dette. Nærmere regler om slik grensekryssende ytelse av kryptoeiendelstjenester, herunder om meldingen og behandlingen av den, følger av MiCA artikkel 65. Det fremgår for øvrig av MiCA artikkel 59 nr. 7 at kryptoeiendelstjenesteytere skal kunne yte kryptoeiendelstjenester i hele EØS. Dette kan skje enten ved etablering, herunder via en filial, eller grensekryssende.

Regler om tilbakekall av tillatelse til å yte kryptoeiendelstjenester følger av MiCA artikkel 64. Kryptoeiendelstjenesteyteren skal ha adekvate prosedyrer for overføring av kundenes kryptoeiendeler og betalingsmidler til en annen kryptoeiendelstjenesteyter når tillatelsen kalles tilbake. For finansielle foretak som yter kryptoeiendelstjenester etter melding til tilsynsmyndigheten, bortfaller retten til å yte slike tjenester dersom tillatelsen til å yte de finansielle tjenestene kalles tilbake, jf. MiCA artikkel 60 nr. 11.

Det er noen få unntak fra kravet om tillatelse for å kunne yte kryptoeiendelstjenester. Etter MiCA artikkel 4 nr. 5 er hovedregelen at det ikke kreves tillatelse for å yte tjenester knyttet til oppbevaring og administrasjon, samt overføringer, for kryptoeiendeler omfattet av særbestemmelsen i artikkel 4 nr. 3 om blant annet kryptoeiendeler som tilbys vederlagsfritt. Videre følger det av MiCA artikkel 61 at tredjestatsforetak ikke trenger tillatelse etter MiCA for å kunne yte kryptoeiendelstjenester til kunder i EØS når tjenesteytelsen skjer utelukkende på kundens eget initiativ. Et slikt initiativ fra en kunde gir ikke rett til å markedsføre nye typer kryptoeiendeler eller kryptoeiendelstjenester til kunden.

Det fremgår av MiCAs fortale punkt 22 at kryptoeiendelstjenester som ytes på en fullt desentralisert måte, uten mellommann («intermediary»), ikke bør omfattes av MiCA. EU-kommisjonen skal, senest 30. desember 2024, fremlegge en rapport for Europaparlamentet og Rådet med blant annet vurdering av behovet og mulighetene for regulering av desentraliserte finansielle tjenester, jf. MiCA artikkel 142.

7.1.3 Regulering av kryptoeiendelstjenesteytere

Kryptoeiendelstjenesteytere må både etterleve generelle krav som gjelder for alle kryptoeiendelstjenester, og særkrav tilpasset hver enkelt tjenestetype.

De generelle kravene til kryptoeiendelstjenesteytere fremgår av MiCA del V kapittel 2 og omfatter blant annet krav til god forretningsskikk, håndtering av interessekonflikter, oppbevaring av kundenes kryptoeiendeler og betalingsmidler, kapitalforhold, klagehåndtering og utkontraktering. Det oppstilles også generelle krav til organisering av virksomheten, herunder krav om egnet styre og ledelse. Kryptoeiendelstjenesteytere som yter de seks første kryptoeiendelstjenestene på listen i kapittel 7.1.1, skal dessuten ha en avviklingsplan, jf. MiCA artikkel 74. Reglene om kapitalforhold gjelder ikke for finansielle foretak som yter kryptoeiendelstjenester etter melding til tilsynsmyndigheten, jf. MiCA artikkel 60 nr. 10. Særskilte krav for de enkelte kryptoeiendelstjenestene følger av MiCA del V kapittel 3.

Det oppstilles egnethetskrav for eiere av kvalifisert eierandel i en kryptoeiendelstjenesteyter, jf. MiCA artikkel 68 nr. 2 og 3. Erverv av kvalifisert eierandel, og økning av eierandelen over visse terskelverdier, kan bare skje etter melding til tilsynsmyndigheten. Meldingen, og tilsynsmyndighetens behandling av denne, er regulert i MiCA artikkel 83 og 84. Det skal også gis melding ved reduksjon av eierandel. Reglene om melding ved endringer i eierandelen

gjelder ikke for finansielle foretak som yter kryptoeiendelstjenester etter melding til tilsynsmyndigheten, jf. MiCA artikkel 60 nr. 10.

Kryptoeiendelstjenesteytere som har minst 15 millioner aktive brukere i EØS i gjennomsnitt i et kalenderår, skal anses som signifikante, jf. MiCA artikkel 85. Signifikante kryptoeiendelstjenesteytere forblir under tilsyn av hjemstatsmyndigheten, men hjemstatsmyndighetene skal gi ESMA's styre årlige oppdateringer om tilsynet med dem.

7.1.4 Overgangsregler

I utgangspunktet gjelder MiCA fullt ut for kryptoeiendelstjenester i EØS fra og med 30. desember 2024. Det vil herunder være et krav om tillatelse for å yte kryptoeiendelstjenester. Etter MiCA artikkel 143 nr. 3 kan de som yter kryptoeiendelstjenester i samsvar med gjeldende rett før 30. desember 2024, fortsette med dette frem til 1. juli 2026 eller til det tidligere tidspunktet da de får, eller nektes, tillatelse etter MiCA artikkel 63. Medlemsstatene kan fastsette at disse overgangsreglene ikke skal gjelde, eller at de skal gjelde i en kortere periode enn frem til 1. juli 2026, hvis de anser sitt nasjonale regelverk som mindre strengt enn MiCA.

Medlemsstatene kan anvende en enklere søknadsprosedyre enn etter MiCA artikkel 62 og 63 for søknader innsendt mellom 30. desember 2024 og 1. juli 2026, jf. MiCA artikkel 143 nr. 6. Denne adgangen er begrenset til foretak som hadde nasjonal tillatelse til å yte kryptoeiendelstjenester den 30. desember 2024. Tilsynsmyndighetene skal i tilfelle påse at MiCA del V kapittel 2 og 3 er oppfylt før tillatelse gis.

7.2 Finanstilsynets vurderinger

Kryptoeiendelstjenesteytere er i dag regulert i hvitvaskingsforskriften § 1-3. Denne bestemmelsen fastsetter at tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta som er foretaksregistrert i Norge, opererer fra Norge eller retter seg mot det norske markedet, må registrere seg hos Finanstilsynet. Det er ikke adgang til å operere i det norske markedet basert på tillatelse eller registrering fra annen stat.

Registreringspliktige ytelser er veksling mellom ulike typer virtuelle valutaer, veksling mellom ordinære valutaer og virtuelle valutaer, samt oppbevaring av virtuelle valutaer,¹⁵ på vegne av andre. Registrering kan bare skje etter søknad, og Finanstilsynet kan avslå søknader som ikke oppfyller kravene i hvitvaskingsloven med forskrift. Finanstilsynet fører tilsyn med at tilbyderne av vekslings- og oppbevaringstjenester overholder hvitvaskingsloven.

Tilbydere av andre tjenester knyttet til virtuell valuta enn veksling og oppbevaring er ikke regulert, imidlertid slik at kjøps- og markedsføringslovgivningen, samt annen bakgrunnsrett, gjelder på vanlig måte. Finanstilsynet foreslår å endre hvitvaskingsloven slik at alle aktørene etter MiCA blir rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, se høringsnotatets kapittel 12. Finanstilsynet kan utover dette ikke se at reguleringen av kryptoeiendelstjenester og kryptoeiendelstjenesteytere i MiCA del V gjør det nødvendig med endringer i gjeldende norsk rett.

¹⁵ Det er en forutsetning for registrering at foretakene ikke veksler eller oppbevarer såkalte *privacy coins*, som er virtuelle valutaer med mer anonymitet og mindre sporbarhet. Oppbevaring er videre avgrenset til oppbevaring av private kryptografiske nøkler.

Ved MiCA artikkel 60 gis enkelte foretak under tilsyn adgang til å yte nærmere angitte kryptoeiendelstjenester etter å ha sendt melding til tilsynsmyndigheten. De må i tilfelle etterleve de fleste reglene om kryptoeiendelstjenester, jf. MiCA artikkel 60 nr. 10. Finanstilsynet kan ikke se at denne adgangen til å yte kryptoeiendelstjenester gjør det nødvendig å endre særlovgivningen for disse foretakene.

Som nevnt i høringsnotatet kapittel 5.2 følger det av kredittinstitusjonsdirektivet artikkel 8 at kredittinstitusjoner skal ha tillatelse før de begynner sin virksomhet. Tillatelsen skal bl.a. dekke de aktivitetene i Anneks I til kredittinstitusjonsdirektivet («Anneks I») som kredittinstitusjonen driver. Etter MiCA artikkel 146 skal Anneks I endres, slik at det blant annet omfatter ytelse av kryptoeiendelstjenester. I punkt 78 av MiCAs fortale presiseres det at meldingsprosedyren for kredittinstitusjoner som ønsker å yte kryptoeiendelstjenester, ikke skal berøre nasjonale gjennomføringsbestemmelser til kredittinstitusjonsdirektivet som regulerer prosedyren for tillatelse til å levere tjenestene i Anneks I. Finanstilsynet legger til grunn at tillatelse til å drive virksomhet som bank i fremtiden vil omfatte adgang til å yte kryptoeiendelstjenester.

Det legges i punkt 79 til MiCAs fortale til grunn at kryptoeiendelstjenester er finansielle tjenester i henhold til direktiv 2002/65/EF om fjernsalg av finansielle tjenester til forbrukere («fjernsalgsdirektivet») «når kriteriene i dette direktivet er oppfylt». Det presiseres dessuten at fjernsalgsdirektivet bør omfatte fjernsalg mellom kryptoeiendelstjenesteytere og forbrukere med mindre annet er uttrykkelig fastsatt i MiCA. Fjernsalgsdirektivet er delvis gjennomført i lov av 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler,¹⁶ der finansiell tjeneste er definert som *«alle banktjenester, kredittjenester og betalingstjenester og alle tjenester som gjelder investering og individuelle pensjoner»*, jf. § 1-3 (2). Det presiseres i finansavtalelovens forarbeider at "finansiell tjeneste" kan ha et annet innhold enn tilsvarende begreper i finanslovgivningen.¹⁷ Forbrukertilsynet og Markedsrådet fører tilsyn med etterlevelsen av finansavtaleloven, jf. dens § 3-55 første ledd. Ettersom verken MiCA eller TFR II endrer fjernsalgsdirektivet, kan MiCAs fortale punkt 79 forstås som en presisering av dette direktivets virkeområde. Finanstilsynet foreslår derfor ikke endringer i finansavtaleloven, men legger til grunn at departementet vurderer om det er behov for å tydeliggjøre finansavtalelovens anvendelse på kryptoeiendeler.

Når det gjelder overgangsreglene i MiCA artikkel 143 nr. 3, har ESMA i et offentlig brev¹⁸ til leder for Rådets «Economic and Financial Affairs Council» (ECOFIN), datert 17. oktober 2023, anbefalt at bruken av disse overgangsreglene begrenses til maksimum 12 måneder. Finanstilsynet er enig i at det kan være hensiktsmessig at kryptoeiendelstjenesteytere så snart som mulig reguleres. Samtidig kan det være behov for en overgangsfase etter at MiCA gjennomføres i norsk lov, for å gi både markedsaktørene og tilsynsmyndigheten tid til å områ seg. Ut fra foreliggende opplysninger, antar Finanstilsynet at det vil være relativt få norske foretak som nå yter kryptoeiendelstjenester som vil søke om tillatelse etter MiCA. Dette kan

¹⁶ jf. Prop. 92 LS (2019-2020) kapittel 2.1.1

¹⁷ Det er i merknadene til bestemmelsen i Prop. 92 LS (2019-2020) fremhevet at *«Begrepet «finansiell tjeneste» omfatter alle tjenester som er omfattet av fjernsalgsdirektivet – men i motsetning til direktivet – uavhengig av om tjenesten ytes ved fjernsalg eller gjennom andre salgskanaler. Begrepet skal tolkes i samsvar med fjernsalgsdirektivet. Det vil dermed kunne ha et annet innhold enn tilsvarende begreper i annen lovgivning, for eksempel finansforetaksloven og verdipapirhandelloven»*.

¹⁸ [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-10/ESMA75-840896669-45 Letter to MS on effective MiCA application.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-10/ESMA75-840896669-45%20Letter%20to%20MS%20on%20effective%20MiCA%20application.pdf)

tilsi at det ikke vil være behov for en lang overgangsperiode av hensyn til søknadsbehandlingen. Finanstilsynet mener lengden på en overgangsperiode bør vurderes nærmere etter at forslag til nye regler har vært på høring. Det er, i utkast til ny kryptoeiendelslov § 5-1, lagt inn hjemmel til å gi overgangsregler i forskrift.

Finanstilsynet ser det ikke som hensiktsmessig å innføre et forenklet søknadsregime for kryptoeiendelstjenesteytere som allerede har adgang til å yte kryptoeiendelstjenester i Norge ved ikrafttredelse av MiCA, jf. MiCA artikkel 143 nr. 6. Det er uansett et krav om at tilsynsmyndigheten sikrer at MiCA del V kapittel 2 og 3 er oppfylt. Det er en betydelig forskjell mellom kravene i MiCA og gjeldende regulering av tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta. Finanstilsynet kan derfor ikke se at et slikt forenklet søknadsregime vil forenkle søknadsbehandlingen for søker og for tilsynsmyndigheten nevneverdig.

EU har nylig vedtatt et direktiv¹⁹ for å fremme samarbeide mellom nasjonale skattemyndigheter når det gjelder blant annet inntekter fra kryptoeiendeler. Finanstilsynet har ikke grunnlag for å vurdere om direktivet vil være EØS-relevant, men legger til grunn at Finansdepartementet vurderer hvilke behov det er for skatterapportering for kryptoeiendeler, herunder om det er hensiktsmessig med endringer i skatteforvaltningsloven med tilhørende forskrift.

8 Markedsmisbruk

8.1 Forventet EØS-rett

MiCA del VI (artikkel 86 til 92) inneholder regler om forebygging av, og forbud mot, markedsmisbruk. Reglene har likhetstrekk med de tilsvarende reglene for finansielle instrumenter, slik disse er fastsatt i forordning (EU) nr. 596/2014 («markedsmisbruksforordningen», ofte betegnet «MAR»). MiCAs markedsmisbruksregler er imidlertid tilpasset særtrekkene ved kryptoeiendelsmarkedet.²⁰

MiCA del VI gjelder kun for kryptoeiendeler som er tatt opp, eller som er søkt tatt opp, til handel på en handelsplattform, jf. artikkel 86.

Innsideinformasjon er definert i MiCA artikkel 87. Etter MiCA artikkel 88 skal utstedere, tilbydere og personer som søker om opptak til handel, så snart som mulig offentliggjøre innsideinformasjon som direkte angår dem. De kan imidlertid, på visse vilkår, utsette offentliggjøringen hvis umiddelbar offentliggjøring er egnet til å skade deres legitime interesser. Dersom de utsetter offentliggjøringen av innsideinformasjon, skal de informere tilsynsmyndigheten om utsettelsen og gi en skriftlig redegjørelse for hvordan vilkårene for utsettelsen ble oppfylt. Dette skal gjøres umiddelbart etter offentliggjøringen. Medlemsstatene kan i stedet fastsette at slik redegjørelse først skal gis tilsynsmyndigheten på forespørsel.

¹⁹ Direktiv 2023/2226 om endring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbeide på beskatningsområdet (ofte betegnet DAC8).

²⁰ Se punkt 95 av fortalen til MiCA.

MiCA artikkel 89 oppstiller forbud mot innsidehandel og mot tilskyndelse til innsidehandel, mens artikkel 90 inneholder regler om håndtering av innsideinformasjon. Markedsmanipulasjon defineres i MiCA artikkel 91, og er forbudt.

MiCA artikkel 92 pålegger de som tilrettelegger eller gjennomfører transaksjoner i kryptoeiendeler, eksempelvis kryptoeiendelstjenesteytere som driver ordretutførelse eller veksling, å ha effektive ordninger, systemer og rutiner for å forebygge og avdekke markedsmissbruk, samt å rapportere rimelig mistanke om markedsmissbruk til tilsynsmyndigheten.

8.2 Finanstilsynets vurderinger

Norsk rett har ikke forbud mot markedsmissbruk som gjelder kryptoeiendeler som sådan. Markedsmissbruksreglene i MAR, som gjennomført i verdipapirhandelloven § 3-1, gjelder imidlertid for kryptoeiendeler som er å anse som finansielle instrumenter. Dette vil fortsatt være tilfelle etter at MiCA trer i kraft i norsk rett, ettersom MiCA artikkel 2 nr. 4 bokstav a fastsetter at forordningen ikke gjelder for kryptoeiendeler som kvalifiserer som finansielle instrumenter. Finanstilsynet legger derfor til grunn at gjennomføringen av MiCA del VI ikke krever særlige tilpasninger i norsk rett.

I MiCA artikkel 88 nr. 3 er det åpnet for at medlemsstatene fastsetter at redegjørelsen om hvordan vilkårene for utsatt offentliggjøring av innsideinformasjon er oppfylt først gis tilsynsmyndigheten på forespørsel. Uten slik fastsettelse, skal redegjørelsen sendes tilsynsmyndighetene sammen med informasjon om utsettelsen. Ved vurderingen av om denne muligheten bør benyttes, har Finanstilsynet sett hen til hvordan MAR er gjennomført i norsk rett. Vilårene for utsatt offentliggjøring i MiCA artikkel 88 nr. 2 og MAR artikkel 17 nr. 4 første ledd er like. Det samme gjelder reglene om plikten til å informere tilsynsmyndigheten om den utsatte offentliggjøringen, der MAR artikkel 17 nr. 4 tredje ledd gir medlemsstatene tilsvarende valg som MiCA artikkel 88 nr. 3. Norske myndigheter har valgt å benytte muligheten i MAR til å først innhente slik redegjørelse på forespørsel. Dette er gjennomført ved at verdipapirhandelloven § 3-1 fjerde ledd gir hjemmel til å fastsette forskrift om meldinger som skal sendes til tilsynsmyndigheten i forbindelse med utsatt offentliggjøring av innsideinformasjon. Forskriftshjemmelen er benyttet til å fastsette at den skriftlige redegjørelsen sendes tilsynsmyndigheten²¹ på anmodning, og i tilfelle så snart som mulig, jf. verdipapirforskriften § 3-2.

Ettersom reglene om utsatt offentliggjøring av innsideinformasjon er like for kryptoeiendeler og finansielle instrumenter, og for å ha lik behandling av kryptoeiendeler som skal behandles etter henholdsvis MiCA og etter verdipapirhandelloven, anser Finanstilsynet det som hensiktsmessig å velge samme tilnærming for MiCA som for MAR. Finanstilsynet foreslår derfor en tilsvarende forskriftshjemmel i kryptoeiendelsloven som i verdipapirhandelloven § 3-1 fjerde ledd. Det vises til § 1 tredje ledd i forslaget til kryptoeiendelslov.

²¹ Etter verdipapirforskriften § 17-1 er det markedsoperatøren, i praksis Oslo Børs ASA, som fører tilsyn med overholdelsen av flere av reglene om utstedernes løpende informasjonsplikt etter MAR artikkel 17, og som herunder tar imot meldingene om utsatt offentliggjøring. Dette er foreslått endret, jf. NOU 2021: 1.

Utkast til forskriftsbestemmelse, der det foreslås at redegjørelsen for hvordan vilkårene for utsatt offentliggjøring er oppfylt først skal gis tilsynsmyndigheten på forespørsel, er inntatt i høringsnotatet som § 1 i ny forskrift til lov om kryptoeiendeler.

9 Tilsyn med markedet for kryptoeiendeler

9.1 Forventet EØS-rett

9.1.1 Innledning

Forordningen del VII (artikkel 93 til 138) gir regler om tilsynet med kryptoeiendelsmarkedet og aktørene som opptrer i markedet. I dette kapittelet omtales tilsynsmyndigheten og virkemidler i det løpende tilsynsarbeidet (artikkel 93 til 110). I kapittel 10 behandles administrative sanksjoner, andre forvaltningstiltak og straff (artikkel 111 til 116). EBAs tilsyn med utstedere av signifikante eiendelsbaserte token og e-pengetoken omtales i kapittel 11 (artikkel 117 til 138).

MiCA artikkel 144 og 145 endrer forordning (EU) nr. 1093/2010 (EBA-forordningen) og forordning (EU) nr. 1095/2010 (ESMA-forordningen), ved at virkeområdet til disse to forordningene utvides til å gjelde MiCA. Videre endrer MiCA artikkel 147 direktiv (EU) 2019/1937 om beskyttelse av varslere. Disse endringene omtales i kapittel 9.2.4.

9.1.2 Utpeking av tilsynsmyndighet

MiCA artikkel 93 fastsetter at alle EØS-statene skal peke ut en eller flere nasjonale tilsynsmyndigheter som skal følge opp pliktene etter forordningen og føre tilsyn med at forordningens regler blir overholdt. ESMA skal føre register over alle nasjonale tilsynsmyndigheter.

9.1.3 Virkemidler i det løpende tilsynet

MiCA artikkel 94 angir de minimumsbeføyelser EØS-statene er forpliktet til å sørge for at tilsynsmyndigheten har til rådighet. Bestemmelsen fastsetter at tilsynsmyndigheten skal utøve sin kompetanse innenfor nasjonale rettslige rammer. Tilsynsmyndigheten kan utøve sin kompetanse direkte, i samarbeid med andre myndigheter eller ved begjæring til domstolene. Forordningen gir dermed betydelig frihet med hensyn til hvordan reglene skal utformes, herunder regler om hvordan kompetansen skal utøves og på hvilke vilkår. Bestemmelsen understreker at medlemsstatene skal sørge for at tilsynsmyndighetene har alle nødvendige fullmakter for å oppfylle sine forpliktelser etter reguleringen.

Artikkel 103 til 106 gir regler om produktintervensjonsadgang for henholdsvis ESMA, EBA og nasjonale tilsynsmyndigheter. På visse vilkår kan det besluttes å forby eller begrense markedsføring, distribusjon og salg av visse kryptoeiendeler eller kryptoeiendeler med visse særskilte egenskaper, eller å forby eller begrense en type virksomhet eller praksis knyttet til kryptoeiendeler. Finanstilsynet legger til grunn at ESMA og EBAs kompetanse i henhold til disse bestemmelsene vil legges til EFTAs overvåkingsorgan når forordningen tas inn i EØS-avtalen, på samme måte som med de tilsvarende produktintervensjonsreglene i MiFIR (forordning (EU) nr. 600/2014).

Nasjonal tilsynsmyndighet skal videre ha rutiner som sikrer at kunder og andre interessenter, inkludert forbrukerorganisasjoner, kan sende inn klager på aktører som er omfattet av forordningen dersom de mener at forordningens regler ikke overholdes (artikkel 108).

9.1.4 Samarbeid med andre tilsynsmyndigheter

Forordningen gir regler om samarbeid mellom nasjonale tilsynsmyndigheter (artikkel 95). Når overtredelser av forordningen er straffesanksjonert i en medlemsstat, skal tilsynsmyndigheten kunne innhente informasjon fra den relevante rettsmyndigheten. For tilfeller av uenighet mellom ulike staters tilsynsmyndigheter kan saken bringes til ESMA eller EBA for megling og eventuelt bindende vedtak etter ESMA- eller EBA-forordningen. Her finnes det EØS-tilpasninger som for EFTA-statenes del legger avgjørelsesmyndigheten til EFTAs overvåkingsorgan.

Forordningen gir også regler om samarbeid mellom nasjonale tilsynsmyndigheter, ESMA og EBA (artikkel 96), tilsynsmessig tilnærming i klassifiseringen av ulike typer kryptoeiendeler (artikkel 97), samarbeid med skattemyndigheter o.l. (artikkel 98), taushetsplikt (artikkel 100), beskyttelse av personopplysninger (artikkel 101), og inngåelse av samarbeidsavtaler med tredjestatsmyndigheter (artikkel 107).

Artikkel 102 fastsetter at tilsynsmyndigheten i en vertsstat skal meddele hjemstaten forholdet dersom det er grunn til å tro at noen som er omfattet av forordningen har opptrådt i strid med forordningen. Dersom hjemstatens tiltak ikke medfører at overtredelsen opphører, kan vertsstatens tilsynsmyndigheter ta alle nødvendige skritt for å beskytte kunder av tilbydere av kryptoeiendelstjenester og innehavere av kryptoeiendeler, etter å ha varslet hjemstatens tilsynsmyndigheter og ESMA eller EBA. Saken kan også bringes til ESMA eller EBA for megling og eventuelt bindende vedtak (som for EFTA-statene treffes av EFTAs overvåkingsorgan).

Medlemsstatene skal orientere Kommisjonen, EBA og ESMA om nasjonale tiltak som er gjort for å gjennomføre forordningen del VII (artikkel 99).

ESMA skal føre et offentlig register over tilbydere av kryptoeiendelstjenester, utstedere av eiendelsbaserte token, utstedere av e-pengetoken og informasjonsdokument for andre kryptoeiendeler, og om eventuelle tilsynstiltak av nasjonale tilsynsmyndigheter som har betydning for disse (artikkel 109). ESMA skal også føre et register over foretak som tilbyr kryptoeiendelstjenester uten nødvendig tillatelse, i hovedsak basert på informasjon fra nasjonale tilsynsmyndigheter (artikkel 110).

9.2 Finanstilsynets vurderinger

9.2.1 Utpeking av tilsynsmyndighet

Kryptoeiendelsmarkedet er svært sammensatt og komplekst. Det kan argumenteres for at tilsynet med overholdelsen av MiCA burde legges til sentralbankene, eller deles mellom flere tilsynsmyndigheter. En slik tilordning eller arbeidsdeling reiser imidlertid også utfordringer. Finanstilsynet har i dag oppgaver knyttet til registrering av tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Videre har Finanstilsynet tilsyn med foretak som i kraft av sin tillatelse som kredittinstitusjon mv. vil kunne utstede, eller yte tjenester knyttet til, kryptoeiendeler. Tilsynet med disse

foretakene bør ses under ett. MiCA har dessuten mange likhetstrekk med regelverket i verdipapirhandelloven som Finanstilsynet forvalter.

Finanstilsynet foreslår etter dette en bestemmelse som fastsetter at Finanstilsynet fører tilsyn med foretak som har tillatelse til å drive virksomhet i kryptoeiendelsmarkedet etter MiCA del III, IV og V samt med overholdelsen av reglene som er gitt i eller i medhold av kryptoeiendelsloven, se utkast til bestemmelse i § 1-2. Foretak underlagt tilsyn etter kryptoeiendelsloven vil dermed også bli underlagt finanstilsynsloven, jf. dennes § 1 nr. 21 (som er foreslått videreført uendret i § 1-2 i forslag til ny finanstilsynslov, jf. NOU 2023: 6).

9.2.2 Virkemidler i det løpende tilsynet

9.2.2.1 Innledning

Forordningen artikkel 94 angir en rekke minimumsbeføyelser som tilsynsmyndigheten skal ha til rådighet. En rekke av disse minimumsbeføyelsene er allerede ivaretatt gjennom virkemidlene i finanstilsynsloven (som i det vesentlige er videreført i forslaget til ny finanstilsynslov, jf. NOU 2023: 6), som vil gjelde for alle foretak som blir underlagt tilsyn etter kryptoeiendelsloven.

Enkelte av minimumsbeføyelsene som følger av MiCA artikkel 94 har imidlertid ikke noe motstykke i finanstilsynsloven. Videre er en del av minimumsbeføyelsene ikke begrenset til å gjelde foretak under tilsyn, slik at finanstilsynsloven ikke gir tilstrekkelig hjemmel. Det må derfor vurderes i hvilken grad det skal gis supplerende tilsynsregler i kryptoeiendelsloven.

9.2.2.2 Opplysningsplikt og plikt til å utlevere dokumenter

Etter forordningen artikkel 94 nr. 1 bokstav a og nr. 3 bokstav a og b skal tilsynsmyndigheten kunne kreve opplysninger og dokumenter som er relevante for myndighetens tilsynsoppgaver etter forordningen del II til VI fra enhver person. Finanstilsynet bemerker at slike pålegg vil kunne rettes ikke bare mot foretak under tilsyn, men også mot ethvert foretak eller enhver person, for eksempel en utsteder av kryptoeiendeler som ikke er underlagt krav om tillatelse, eller en investor i markedet for kryptoeiendeler. For å sikre at Finanstilsynet har tilstrekkelig hjemmel til å gi slike pålegg, foreslår Finanstilsynet en bestemmelse om dette i kryptoeiendelsloven § 2-1 første ledd. Etter forslaget er det en forutsetning for å kunne gi pålegg, at Finanstilsynet finner det nødvendig for å føre tilsyn med virksomhet som er omfattet av loven her.

Finanstilsynet foreslår videre at det fastsettes en regel om opplysningsplikt for enhver ved mistanke om overtredelse av forordningen del II til VI. Tilsvarende regel er gitt i verdipapirhandelloven § 19-3. Finanstilsynet viser til avveiningene som ble foretatt i Prop. 96 LS (2018–2019) kapittel 7.4.3.1 med videre henvisning til NOU 2017:14. De samme hensyn som ble omtalt der, gjør seg etter Finanstilsynets mening gjeldende i markedet for kryptoeiendeler. Finanstilsynet foreslår at de nærmere reglene i verdipapirhandelloven § 19-3 tredje ledd gis tilsvarende anvendelse. Finanstilsynet viser til forslag til bestemmelse i § 2-1 annet ledd. Regler om vern mot selvinkriminering følger av forvaltningsloven § 48.

Etter MiCA artikkel 94 nr. 3 bokstav e skal tilsynsmyndigheten, i den grad det er tillatt etter nasjonal lov, kunne innhente eksisterende trafikkdata fra teleoperatør ved overtredelse av reglene om markedsmissbruk i artikkel 88 til 91. Tilsvarende bestemmelse er gitt for verdipapirmarkedet i MAR. Den er gjennomført i verdipapirhandelloven § 19-3 fjerde ledd som fastsetter at trafikkdata skal kunne innhentes ved mistanke om innsidehandel og

markedsmanipulasjon, men bare etter begjæring til domstolene. Finanstilsynet foreslår at tilsvarende bestemmelse fastsettes i kryptoeiendelsloven. Finanstilsynet viser til drøftelsen i Prop. 96 LS (2018–2019) kapittel 7.4.5.2 og bemerker at avveiningene som ble foretatt ved gjennomføring av MAR, i det alt vesentlige vil være de samme når det gjelder markedet for kryptoeiendeler. Finanstilsynet foreslår etter dette at fritak fra taushetsplikten etter ekomloven § 2-9 kan gis ved mistanke om overtredelse av artikkel 89 og 91, men kun etter beslutning av tingretten. Det vises til lovforslaget § 2-1 tredje ledd.

MiCA artikkel 95 nr. 1 annet ledd fastsetter at stater som velger å benytte straffesanksjoner ved overtredelse av forordningen, skal sikre at tilsynsmyndigheten kan få opplysninger fra relevante myndigheter om strafferettslig etterforskning av – eller påbegynte rettssaker om – overtredelser av forordningen, og selv gi slike opplysninger til andre tilsynsmyndigheter, ESMA og EBA. Finanstilsynet foreslår at det fastsettes en regel om at politi og påtalemyndigheten etter anmodning fra Finanstilsynet og uten hinder av lovbestemt taushetsplikt skal gi Finanstilsynet de opplysninger som er nødvendige for å oppfylle Norges forpliktelser til utveksling av informasjon og tilsynssamarbeid etter EØS-avtalen. Bestemmelsen svarer til verdipapirhandelloven § 19-3 femte ledd, se utkast til bestemmelse i § 2-1 fjerde ledd.

Artikkel 94 nr. 7 fastsetter for øvrig at personer som gjør informasjon tilgjengelig for myndighetene i samsvar med forordningen, ikke skal anses å ha brutt taushetsplikt eller pålegges noen form for ansvar for slike meddelelser. Bestemmelsen gjelder direkte, og trenger ingen gjennomføring.

Finanstilsynet foreslår at departementet kan fastsette forskrifter om opplysningsplikt, se lovutkastet § 2-1 femte ledd.

9.2.2.3 Stedlig tilsyn og andre undersøkelser

MiCA artikkel 94 gir regler om stedlig tilsyn og bevissikring som ikke er begrenset til foretak under tilsyn, og som derfor krever gjennomføring utover de reglene om dette som allerede følger av finanstilsynsloven. Etter artikkel 94 nr. 1 bokstav w skal tilsynsmyndigheten kunne foreta stedlig tilsyn og undersøkelser andre steder enn i fysiske personers private boliger for å få tilgang til dokumenter og andre opplysninger. Ved mistanke om innsidehandel eller markedsmanipulasjon skal tilsynsmyndigheten også kunne foreta undersøkelser og beslag i private hjem, jf. artikkel 94 nr. 3 bokstav c.

Finanstilsynet bemerker at bestemmelsene om bevissikring i MiCA i grove trekk svarer til bestemmelsene om bevissikring i prospektforordningen og markedsmissbruksforordningen. Disse reglene er gjennomført i verdipapirhandelloven § 19-5. Finanstilsynet foreslår at reglene gis tilsvarende anvendelse, og at det settes som vilkår at det foreligger mistanke om overtredelse av forordningen. Finanstilsynet foreslår videre at bevissikring bare skal kunne gjennomføres etter begjæring til tingretten. Se utkast til bestemmelse i kryptoeiendelsloven § 2-2. Det vises for øvrig til vurderingene som ble gjort i Prop. 96 LS (2018–2019) kapittel 7.4.3.2 med videre henvisninger.

Etter forordningen artikkel 94 nr. 1 bokstav x skal tilsynsmyndigheten kunne utkontraktere granskninger eller undersøkelser til revisorer eller sakkyndige. En slik regel følger allerede av finanstilsynsloven § 2 femte ledd (som er videreført i § 1-5 første ledd i forslag til ny finanstilsynslov, jf. NOU 2023: 6).

9.2.2.4 Regler om pålegg om retting

Finanstilsynslovens regler om pålegg om retting vil dekke de fleste påleggshjemlene som er påkrevd etter artikkel 94. For fullstendighetens skyld, og idet enkelte påleggshjemler forordningen krever også retter seg mot aktører som ikke blir underlagt Finanstilsynets tilsyn, foreslår Finanstilsynet en generell regel om pålegg om retting, se lovforslagets § 2-3 første ledd. Bestemmelsen er utformet etter mønster fra verdipapirhandelloven § 19-7 første ledd. Forslaget gjennomfører MiCA artikkel 94 nr. 1 bokstav c, m, o, p, u, v og nr. 3 bokstav g og h. Artikkel 94 nr. 1 bokstav h og de delene av bokstav u som gjelder stans av virksomhet som drives uten nødvendige tillatelser, omfattes for øvrig av finanstilsynsloven § 4 a (som er videreført i § 4-3 i forslag til ny finanstilsynslov, jf. NOU 2023:6).

Forordningen artikkel 94 nr. 1 bokstav z fastsetter at tilsynsmyndigheten skal kunne pålegge enhver person å ta skritt for å redusere størrelsen på sin posisjon eller eksponering i kryptoeiendeler. Finanstilsynet bemerker at et pålegg om å avhende kryptoeiendeler er et inngripende virkemiddel. Finanstilsynet antar samtidig at det i særlige tilfeller kan være behov for å gi et slikt pålegg for å beskytte markedet og andre investorer, for eksempel ved enkelte former for markedsmanipulasjon. Finanstilsynet foreslår at pålegg om å avhende kryptoeiendeler skal kunne gis dersom forordningens regler er overtrådt og det er nødvendig for å beskytte andre markedsdeltakeres interesser eller markedets integritet, se forslag til § 2-3 annet ledd. Med disse vilkårene legger Finanstilsynet til grunn at bestemmelsens anvendelsesområde i praksis vil være snevert.

Etter artikkel 94 nr. 1 bokstav y skal tilsynsmyndigheten kunne kreve utskiftning av et medlem av styret eller ledelsen i en utsteder av eiendelsbaserte token eller e-pengetoken eller en kryptoeiendelstjenesteyter. Finanstilsynet foreslår at denne tilsynsbeføyelsen gjennomføres i § 2-3 tredje ledd, og at bestemmelsen kvalifiseres slik at det bare kan skje dersom Finanstilsynet finner at vedkommende ikke er egnet til å inneha stillingen eller vervet. Finanstilsynet foreslår videre at det fastsettes en regel om at Finanstilsynet kan gi pålegg om å oppfylle opplysningsplikten etter § 2-1, se lovforslaget § 2-3 fjerde ledd. Bestemmelsen svarer til verdipapirhandelloven § 19-7 sjette ledd.

Finanstilsynet foreslår også at departementet kan gi forskrifter til bestemmelsen om pålegg.

9.2.2.5 Midlertidige tiltak

Tilsynsmyndigheten skal kunne suspendere, eller kreve at kryptoeiendelstjenesteytere, utstedere, tilbydere og personer som søker kryptoeiendeler opptatt til notering suspenderer, aktivitet i inntil 30 sammenhengende virkedager dersom det er rimelig grunn til å anta at forordningen er overtrådt, jf. MiCA artikkel 94 nr. 1 bokstav b, l, n og q. Finanstilsynet foreslår at det utarbeides en egen bestemmelse om suspensjon og midlertidige forbud mv. som innarbeider forordningens regler om dette. Se utkast til bestemmelser i § 2-4 første ledd.

Artikkel 94 nr. 1 bokstav f fastsetter at tilsynsmyndigheten midlertidig skal kunne forby ytelse av kryptoeiendelstjenester, eller kreve at en kryptoeiendelstjenesteyter stiller slik ytelse i bero, dersom tilsynsmyndigheten finner at foretakets situasjon innebærer at yting av kryptoeiendelstjenester vil kunne skade investorenes interesser. Tilsvarende krever artikkel 94 nr. 1 bokstav t at tilsynsmyndigheten skal kunne suspendere, eller kreve at en kryptoeiendelstjenesteyter som opererer en handelsplattform suspenderer, en kryptoeiendel fra handel, dersom tilsynsmyndigheten finner at situasjonen til tilbyderen, den som søker opptak til handel av en kryptoeiendel, eller utstederen av en eiendelsbasert token eller en

e-pengetoken, innebærer at handel i den aktuelle kryptoeiendelen vil kunne skade investorenes interesser.

I motsetning til de øvrige reglene om suspensjon og midlertidig stans, stiller artikkel 94 nr. 1 bokstav f og t ikke krav om at forordningens regler skal være overtrådt, eller at det må være rimelig grunn til å anta at forordningen er overtrådt. Bestemmelsen stiller imidlertid krav om at investorenes interesser kan bli skadelidende, og da særlig ikke-profesjonelle investorer. I motsetning til de andre bestemmelsene om suspensjon, fastsettes det her ikke noen maksimumstid for suspensjonen. For å oppfylle minimumskravene i artikkel 94 foreslår Finanstilsynet at det tas inn bestemmelser som svarer til forordningens regler i § 2-4 annet og tredje ledd. Finanstilsynet foreslår for øvrig at departementet kan gi nærmere regler om midlertidige tiltak etter bestemmelsen i forskrift. Permanente pålegg om opphør reguleres av den generelle påleggshjemmelen som er foreslått i § 2-3.

9.2.2.6 Offentliggjøring av opplysninger

Tilsynsmyndigheten skal enten selv kunne gi, eller kreve at ulike aktører i kryptoeiendelsmarkedet gir, opplysninger til allmennheten, se artikkel 94 nr. 1 bokstav d, e, i, j, k, r og s.

I samsvar med vurderingene i tidligere utredninger av tilsvarende EØS-regler legger Finanstilsynet til grunn at det ikke er nødvendig med en lovhjemmel for at Finanstilsynet skal kunne offentliggjøre opplysninger om eller kritikk av manglende etterlevelse av forordningen. Finanstilsynet har langvarig praksis for å publisere tilsynsrapporter, kritikkbrev, pålegg om retting og overtredelsesgebyr der det gis offentlig kritikk av avdekkede brudd.

Artikkel 94 nr. 1 bokstav i, j og k fastsetter at tilsynsmyndigheten skal kunne gi pålegg om at relevante personer gir supplerende opplysninger i informasjonsdokumentet eller i markedsføringsmaterialet hvis disse ikke inneholder påkrevde opplysninger, eller hvis hensynet til finansiell stabilitet eller investorbeskyttelsen nødvendiggjør ytterligere opplysninger. Finanstilsynet bemerker at lignende regler finnes i prospektforordningen. Disse er innarbeidet i verdipapirhandelloven § 7-13 fjerde ledd. Finanstilsynet foreslår at det utarbeides bestemmelser etter samme mønster i kryptoeiendelsloven, se lovutkastet § 2-5 første ledd.

Artikkel 94 nr. 1 bokstav d og s fastsetter i tillegg at tilsynsmyndigheten skal kunne offentliggjøre eller kreve at kryptoeiendelstjenesteytere, eller tilbydere, personer som søker opptak til handel av kryptoeiendeler eller utstedere av en eiendelsbasert token eller en e-pengetoken, offentliggjør alle vesentlige opplysninger som kan påvirke vurderingen av de aktuelle kryptoeiendelstjenestene eller kryptoeiendelene som tilbys offentligheten eller tas opp til handel, for å sikre investorbeskyttelsen til innehaverne av kryptoeiendelen, og særlig private innehaveres interesser eller markedets integritet.

Finanstilsynet foreslår at det utarbeides en bestemmelse i kryptoeiendelsloven som gir Finanstilsynet mulighet for å gi pålegg om å offentliggjøre «vesentlige opplysninger». Bestemmelsen svarer til verdipapirhandelloven § 7-13 femte ledd som innarbeider tilsvarende regel i prospektforordningen. Finanstilsynet legger til grunn at det i pålegget om å offentliggjøre vesentlige opplysninger kan spesifiseres hvilke vesentlige opplysninger det siktes til. Finanstilsynet foreslår ikke å presisere at opplysningene skal være viktige for å beskytte investorene eller markedet, slik bokstav d og s fastsetter. Finanstilsynet legger til

grunn at disse formålene er bærende for alle tilsynsvirkemidler uten at det presiseres i lovbestemmelsen. Se utkast til bestemmelse i § 2-5 annet ledd.

Finanstilsynet foreslår at departementet skal kunne gi nærmere regler om offentliggjøring av opplysninger i forskrift.

9.2.2.7 Pålegg om å innføre minstebeløp eller å begrense utstedt beløp

Artikkel 94 nr. 1 bokstav ab fastsetter at Finanstilsynet skal kunne pålegge en utsteder av en eiendelsbasert token eller e-pengetoken å innføre et minstebeløp eller begrense det utstedte beløpet i henhold til artikkel 23 nr. 4, artikkel 24 nr. 3 eller artikkel 58 nr. 3. Finanstilsynet forstår det slik at kompetansen til å gi slikt pålegg allerede vil følge av de nevnte bestemmelsene i forordningen. Det anses derfor ikke nødvendig med ytterligere gjennomføringstiltak i norsk rett.

9.2.2.8 Pålegg knyttet til nettsider

Artikkel 94 nr. 1 bokstav aa fastsetter at tilsynsmyndigheten kan treffe tiltak for å fjerne innhold fra eller begrense tilgang til en internettside eller pålegge at det skal være en tydelig advarsel til kunder og innehavere av kryptoeiendeler når de besøker nettsiden. Tilsynsmyndigheten skal videre kunne pålegge en tilbyder av vertstjenester å fjerne, hindre eller begrense tilgang til en internettside, eller å pålegge domeneregistre eller domeneregisterførere å slette et domenenavn og tillate tilsynsmyndigheten å registrere det. Disse virkemidlene skal bare kunne benyttes som en siste utvei når ingen andre effektive tiltak er tilgjengelige for å få slutt på en overtredelse og unngå risiko for alvorlig skade for kunder eller innehavere av kryptoeiendeler.

Finanstilsynet foreslår en regel om dette i utkastets § 2-6. I lys av alle de andre virkemidlene Finanstilsynet vil ha til rådighet, antar Finanstilsynet at bestemmelsen vil ha et snevert anvendelsesområde. Finanstilsynet foreslår for øvrig at departementet skal kunne gi nærmere regler i forskrift om pålegg knyttet til nettsider.

9.2.2.9 Overdragelse av kontrakter

Etter forordningen artikkel 94 nr. 1 bokstav g skal tilsynsmyndigheten kunne pålegge en kryptoeiendelstjenesteyter å overføre eksisterende kontrakter til en annen kryptoeiendelstjenesteyter, dersom tjenesteyterens tillatelse trekkes tilbake etter artikkel 64. Både kunden og den mottakende tjenesteyteren må samtykke til overføringen. Det er ikke tilsvarende regler i norsk finanslovgivning i dag, eller – så langt Finanstilsynet kjenner til – i annet EØS-regelverk. En lignende regel finnes imidlertid i folkefinansieringsforordningen artikkel 30 nr. 2 første ledd bokstav i. I NOU 2021: 10 hadde Verdipapirlovutvalget følgende bemerkninger til bestemmelsen:

«Utvalget bemerker at en regel om at Finanstilsynet skal gripe direkte inn i avtaleforholdet til kundene i et folkefinansieringsforetak, bryter med Finanstilsynets tradisjonelle oppgaver som tilsynsmyndighet. En bestemmelse om at Finanstilsynet skal treffe beslutning om overføring av avtaler reiser også flere vanskelige spørsmål, blant annet knyttet til valg av ny tjenesteleverandør og om virkningene av Finanstilsynets beslutning, herunder ansvar for valget. Etter utvalgets syn kan forordningens minimumsregel oppfylles ved at Finanstilsynet gis hjemmel til å pålegge folkefinansieringsforetaket å overføre de aktuelle kontraktene til et annet foretak som tilfredsstillende kravene forordningen setter. Utvalget foreslår at det stilles vilkår om at kunden må godkjenne overføringen. På denne måten gjennomføres det en regel som gir de mulighetene minimumsreglene i forordningen krever, samtidig som det tas tilbørlig hensyn til nasjonal rettstradisjon. Tilsvarende løsning er valgt i Sverige, hvor tilsynsmyndigheten hadde vesentlige innvendinger til et forslag om å legge kompetansen til å velge ny leverandør av tjenesten direkte til tilsynsmyndigheten.»

Finanstilsynet legger til grunn at de samme hensyn som Verdipapirlovutvalget viser til, gjør seg gjeldende her. Finanstilsynet foreslår at en bestemmelse om overdragelse av kontrakter uformes på samme måte som i forslaget til tilsvarende bestemmelse lov om folkefinansiering, se lovutkastet § 2-7.

9.2.2.10 Beslag av aktiva, anmeldelse til påtalemyndigheten mv

Etter forordningen artikkel 94 nr. 3 bokstav d og f skal tilsynsmyndigheten kunne anmelde forhold til påtalemyndigheten, beslaglegge og fryse midler. Finanstilsynet viser til at tilsvarende regler er gitt i MAR. I NOU 2017:14 kapittel 10.4.3.5, som departementet sluttet seg til i Prop. 96 LS (2018–2019) kapittel 7.4.5.1, ble det lagt grunn at forordningens krav på disse punktene er oppfylt ved verdipapirhandelens regler om vinningsavståelse, de straffeprosessuelle reglene om beslag og tvangsfullbyrdelseslovens regler om arrest. Det ble videre vist til at enhver kan inngi anmeldelse til påtalemyndigheten. Finanstilsynet foreslår regler om vinningsavståelse i kapittel 10.2.2 og viser for øvrig til vurderingene i nevnte NOU.

9.2.2.11 Produktintervensjon

Forordningens regler om produktintervensjon i artikkel 103 til 106 vil gjelde direkte i sin EØS-tilpassede form ved gjennomføringen i norsk rett, og krever ingen ytterligere gjennomføringstiltak.

9.2.2.12 Prosedyrer for å motta klager

Forordningen artikkel 108 gir regler om at tilsynsmyndigheten skal ha rutiner for mottak av klager. Finanstilsynet viser til at bestemmelsen retter seg til myndighetene og at særskilt gjennomføring derfor ikke synes å være nødvendig. Finanstilsynet er for øvrig ikke et klageorgan som avgjør konkrete tvister mellom foretak under tilsyn og deres kunder. Konkrete tvister mellom foretak og kunder behandles i utenrettslige klagenemnder der det finnes slike, og av domstolene. Finanstilsynet informerer kunder som klager om eventuelle muligheter for å få klagen behandlet i utenrettslige klageordninger, og det er gitt relevante opplysninger på Finanstilsynets nettsted.

9.2.2.13 Særskilt om finansiering

Etter finanstilsynsloven § 9 første ledd skal utgiftene ved Finanstilsynets tilsyn utliknes på de institusjoner som i henhold til lovens § 1 eller annen særskilt lovhjemmel er under tilsyn. Utgiftene fordeles på de ulike grupper av institusjoner etter omfanget av tilsynsarbeidet. Foretak som har tillatelse til å gi offentlig tilbud om eller søke om opptak til notering av eiendelsbaserte token og e-pengetoken, og foretak som har tillatelse til å yte kryptoeiendelstjenester, vil med forslaget til ny kryptoeiendelslov bli underlagt tilsyn. De vil følgelig også omfattes av regelen om utlikning i § 9 første ledd.

Finanstilsynet skal i tillegg føre tilsyn med overholdelsen av bestemmelser om handel i kryptoeiendelsmarkedet. Finanstilsynet foreslår at tilsynet med overholdelsen av de generelle bestemmelsene som gjelder for kryptoeiendelsmarkedet utliknes på institusjonene under tilsyn på samme måte som utlikningen for tilsynet med de generelle reglene for verdipapirmarkedet, jf. finanstilsynsloven § 9 tredje ledd. Finanstilsynet bemerker at de samme hensyn i hovedsak gjør seg gjeldende.

Finanstilsynet er kjent med at det i kapittel 19.4 i NOU 2023: 6 om ny finanstilsynslov er foreslått at blant annet gjeldende § 9 tredje ledd ikke tas med i den nye lovbestemmelsen om utlikning. Finanstilsynet legger til grunn at dette under den nye finanstilsynsloven i så fall vil

bli regulert i forskrift. Da dette kan ligge noe frem i tid, foreslår Finanstilsynet en endring i § 9 tredje ledd for å reflektere synspunktet i forrige avsnitt.

I den grad det skulle oppstå behov for en nærmere regulering av grunnlaget for utlikningen av foretak som yter tjenester etter de nye reglene, bør det reguleres i forskrift. Finanstilsynet vil utarbeide eventuelle forslag til presiseringer i utlikningsforskriften når nye regler har trådt i kraft, og Finanstilsynet har fått erfaring med omfanget av tilsyn. Finanstilsynet viser for øvrig til at utlikningsforskriften § 9 stiller krav til at nærmere angitte foretak skal betale gebyr for å få behandlet søknader om konsesjon mv. Etter bestemmelsen bokstav l gjelder dette tilbydere av vekslings tjenester mellom virtuell valuta og offisiell valuta og tilbydere av oppbevaringstjenester for virtuell valuta. Finanstilsynet antar at bestemmelsen etter ikraftsetting av nye regler, bør omfatte tilbydere av tjenester etter kryptoeiendelsloven.

9.2.3 Samarbeid med andre tilsynsmyndigheter

Finanstilsynet bemerker at bestemmelsene om samarbeid mellom tilsynsmyndigheter i det vesentlige er av en slik karakter at de ikke krever ytterligere gjennomføringstiltak utover at forordningen som sådan gjøres til norsk rett. Et unntak er artikkel 95 nr. 1 annet ledd, som er omtalt i kapittel 9.2.2.2. Når det gjelder forordningens regler om taushetsplikt i artikkel 100, mener Finanstilsynet at dette dekkes av Finanstilsynets taushetsplikt etter finanstilsynsloven § 7 (som er videreført i § 2-7 i forslaget til ny finanstilsynslov, jf. NOU 2023: 6).

9.2.4 Endringer i andre EU-rettsakter

Endringene MiCA artikkel 144 og 145 gjør i EBA-forordningen og ESMA-forordningen, der virkeområdet til disse to forordningene utvides til å gjelde MiCA, foreslås gjennomført ved tilføyelse i lov av 17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn §§ 1 og 3. Endringen i ESMA-forordningen innebærer også at det presiseres at ESMA skal opptre innenfor de relevante delene av direktiv 2002/87/EF (konglomeratdirektivet) og 2002/65/EF (fjernsalgsdirektivet), i den utstrekning disse gjelder for utstedere og tilbydere av kryptoeiendeler, personer som søker opptak til handel eller kryptoeiendelstjenesteytere. Når det gjelder anvendelsen av fjernsalgsdirektivet på kryptoeiendeler, vises det også til drøftelsen i kapittel 7.2.

Ved MiCA artikkel 147 endres direktiv (EU) 2019/1937 om beskyttelse av varslere. Dette direktivet stiller krav til nasjonale regler om vern av personer som varsler om brudd på nærmere angitte EU-regelverk, herunder på området for finansielle tjenester. Endringen i dette direktivet innebærer at MiCA tas med i angivelsen av EU-regelverk som er omfattet av direktivet. Direktivet er pt. ikke inntatt i EØS-avtalen, og etter det Finanstilsynet kjenner til er det ikke endelig besluttet om direktivet skal anses som EØS-relevant. MiCA artikkel 147 krever dermed ikke endring i norsk rett.

10 Administrative sanksjoner, andre forvaltningstiltak og straff

10.1 Forventet EØS-rett

Forordningen del VII kapittel 3 (artikkel 111 til 116) gir regler om administrative sanksjoner og andre administrative tiltak besluttet av nasjonale tilsynsmyndigheter.

Etter forordningen artikkel 111 skal nasjonale tilsynsmyndigheter ha hjemmel i nasjonal rett til å vedta administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak ved overtredelse av nærmere angitte bestemmelser i forordningen. Forvaltningstiltak og sanksjoner kan blant annet bestå i offentlig kritikk, pålegg om retting, forbud mot å ha ledelsesfunksjon i en kryptoeiendelstjenesteyter, eller overtredelsesgebyr (artikkel 111 nr. 2 bokstav a til d, nr. 3, nr. 4, og nr. 5 bokstav a, b, e, f og h til j). Maksimumsnivåene for overtredelsesgebyr varierer etter hva slags type overtredelse det gjelder. Ved overtredelse av markedsmisbruksreglene i forordningen del VI skal nasjonale tilsynsmyndigheter i tillegg kunne beslutte vinningsavståelse, tilbakekall eller suspensjon av tillatelse som kryptoeiendelstjenesteyter, eller midlertidig forbud mot egenhandel (artikkel 111 nr. 5 bokstav c, d og g). Medlemsstatene har også anledning til å fastsette ytterligere forvaltningstiltak og strengere regler om administrative sanksjoner (artikkel 111 nr. 6). Videre er det angitt hvilke momenter som skal vektlegges ved vurderingen om en administrativ sanksjon skal ilegges (artikkel 112).

Nasjonale regler om administrative sanksjoner skal meldes til Kommisjonen, EBA og ESMA. Det er ikke krav om administrative sanksjoner hvis medlemsstatene velger å innføre straffesanksjoner for de relevante overtredelsene (artikkel 111 nr. 1 annet og tredje ledd). Forordningen gir regler om klageadgang mot beslutninger truffet av nasjonale tilsynsmyndigheter etter forordningen, herunder klageadgang mot manglende avgjørelse av en søknad om tillatelse etter forordningen innen fristen på seks måneder (artikkel 113). Administrative sanksjoner skal som hovedregel publiseres (artikkel 114), og de skal også rapporteres til ESMA og EBA (artikkel 115). EU-regelverket om vern for varslere skal gjelde ved rapportering av brudd på forordningen (artikkel 116).

10.2 Finanstilsynets vurderinger

10.2.1 Innledning

Finanstilsynet bemerker at forordningen ikke skiller klart mellom administrative sanksjoner og andre administrative tiltak. Ved gjennomføring av tilsvarende tilsyns- og sanksjonsregimer etter annet EØS-regelverk på verdipapiriområdet, har overtredelsesgebyr og midlertidig forbud mot egenhandel blitt ansett som administrative sanksjoner, slik at de særlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IX kommer til anvendelse. De øvrige reaksjonene EØS-reglene angir har vært ansett som administrative tiltak, jf. Prop. 96 LS (2018-2019) kapittel 7.6 og 7.7. Finanstilsynet ser ingen holdepunkter for å vurdere dette annerledes når det gjelder tilsyns- og sanksjonsregimet etter MiCA.

Det er ikke påkrevd med nasjonale regler om administrative sanksjoner dersom en overtredelse er straffesanksjonert. I kapittel 11.2.4 nedenfor foreslår Finanstilsynet at enkelte av overtredelsene straffesanksjoneres. Finanstilsynet mener at det likevel er nødvendig med et supplerende regime om administrative sanksjoner, for å sikre en mer fleksibel og effektiv oppfølging av brudd på regelverket. Et tosporet sanksjonsregime gjelder også for annet EØS-regelverk som er gjennomført på verdipapiriområdet, og er også foreslått på finansområdet, jf. Finanstilsynets høringsnotat av 19. desember 2019. Forslaget er til behandling i Finansdepartementet.

10.2.2 Administrative tiltak

Når det gjelder virkemidlene som består i offentlig kritikk og pålegg om retting (artikkel 111 nr. 2 bokstav a og b og nr. 5 bokstav a og b), viser Finanstilsynet til drøftelsen i kapittel 9.2.2.4 og 9.2.2.6.

Når det gjelder adgangen til å ilegge fysiske personer forbud mot å ha ledelsesfunksjon i en kryptoeiendelstjenesteyter (artikkel 111 nr. 4 og nr. 5 bokstav e og f), viser Finanstilsynet til forslaget til § 2-9. Bestemmelsen er utformet etter modell av verdipapirhandelloven § 19-8. Det vises til betraktningene i Prop.96 LS (2018-2019) kapittel 7.7.5.6.

Adgangen til å tilbakekalle tillatelse som kryptoeiendelstjenesteyter ved brudd på markedsmisbruksreglene (artikkel 111 nr. 5 bokstav d) anses å følge av artikkel 64 nr. 1 bokstav g). Bestemmelsen vil gjelde direkte, og trenger således ikke noen ytterligere gjennomføringstiltak.

Adgangen til å beslutte vinningsavståelse ved brudd på markedsmisbruksreglene (artikkel 111 nr. 5 bokstav c) foreslås gjennomført i § 2-10 om administrativ inndragning. Foruten å angi hvilke brudd som kan gi grunnlag for administrativ inndragning, foreslås det at bestemmelsen gir reglene om administrativ inndragning i verdipapirhandelloven § 19-11 annet til tiende ledd tilsvarende anvendelse. Finanstilsynet viser her til vurderingene i Prop. 96 LS (2018-2019) kapittel 7.7.5.5.

Artikkel 111 gir ikke regler om tvangsmulkt ved manglende etterlevelse av pålegg, men tillater som nevnt medlemsstatene å gi ytterligere regler. Etter finanstilsynsloven § 10 annet ledd kan det ilegges tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av pålegg gitt av Finanstilsynet med hjemmel bestemmelse gitt i eller i medhold av lov. Kompetansen til å ilegge tvangsmulkt ligger hos departementet, men denne er delegert til Finanstilsynet (i den ellers likelydende § 4-4 i forslaget til ny finanstilsynslov er kompetansen til å ilegge tvangsmulkt lagt direkte til Finanstilsynet). Adgangen til å ilegge tvangsmulkt gjelder ikke bare overfor foretak under tilsyn etter finanstilsynsloven, men overfor alle som kan ilegges pålegg av Finanstilsynet. Det er derfor ikke behov for å vurdere en særskilt regel om tvangsmulkt i kryptoeiendelsloven.

10.2.3 Administrative sanksjoner

Reglene om overtredelsesgebyr foreslås gjennomført i § 3-1. Finanstilsynet bemerker at opplistingen av bestemmelser som i henhold til artikkel 111 nr. 1 skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, i praksis omfatter nær sagt alle regler som er underlagt nasjonale tilsynsmyndigheters tilsyn og som pålegger private parter plikter etter forordningen.

Når det gjelder overtredelse av markedsmisbruksregler i MiCA, viser Finanstilsynet til at verdipapirhandelloven § 21-1 som gir adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på markedsmisbruksforordningen, ikke gjelder ved innsidehandel. Innsidehandel som regulert i verdipapirhandelloven kan kun sanksjoneres strafferettslig. Finanstilsynet foreslår likevel at det gis adgang til å sanksjonere overtredelser av reglene om innsidehandel i MiCA med overtredelsesgebyr. Det kan ikke utelukkes at det kan avdekkes mindre alvorlige overtredelser av reglene om innsidehandel i kryptoeiendelsmarkedet. Det anses derfor hensiktsmessig med et tosporet system hvor mindre alvorlige saker kan avgjøres ved et overtredelsesgebyr.

Finanstilsynet foreslår etter dette en lovbestemmelse om at overtredelsesgebyr kan ilegges ved brudd på kryptoeiendelsloven og forskrifter gitt i medhold av loven, eller medvirkning til dette.

Artikkel 111 gir anvisning på ulike maksimumsnivåer avhengig av type overtredelse. Finanstilsynet anser det tilstrekkelig at lovbestemmelsen angir den høyeste rammen, samtidig som de ulike maksimumsnivåene i forordningen også vil danne et tak i den konkrete saken. Finanstilsynet understreker at utmålingen av gebyrer må være i tråd med en løpende forvaltningspraksis der det også må ses hen til andre norske myndigheters praksis for bruk av overtredelsesgebyr.

Skyldkravet ved ilegging av overtredelsesgebyr er ikke regulert i EØS-retten. For foretak gjelder forvaltningsloven § 46 første ledd. Finanstilsynet foreslår at fysiske personer skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for uaktsomme overtredelser. Finanstilsynet viser til at dette er den mest benyttede skyldformen i den senere tids lovgivning på finans- og verdipapirirområdet, og at det er en fordel med konsistent regulering.

Adgangen til å nedlegge midlertidig forbud mot egenhandel ved brudd på markedsmisbruksreglene (artikkel 111 nr. 5 bokstav g) foreslås gjennomført i kryptoeiendelsloven § 3-2. Finanstilsynet foreslår at dette reguleres på tilsvarende måte som i verdipapirhandelsoven § 21-12, og viser til betraktningene i Prop. 96 LS (2018-2019) kapittel 7.6.5.9.

Artikkel 112 angir de hensyn det skal legges vekt på ved avgjørelsen av om det skal ilegges administrative sanksjoner og ved utmålingen av dem. Bestemmelsen vil gjelde direkte når forordningen gjennomføres i norsk rett. Finanstilsynet bemerker at hensynene langt på vei sammenfaller med de som er opplistet i forvaltningsloven § 46 annet ledd.

Norsk rett har regler om klageadgang over forvaltningsvedtak og anses å oppfylle kravene i forordningen artikkel 113. Kravene til publisering av vedtak og rapportering til ESMA og EBA retter seg mot Finanstilsynet og anses ikke nødvendig å gjennomføre i norsk rett.

10.2.4 Straff

Ved vurderingen av hvilke handlingsnormer i MiCA som skal kunne straffesanksjoner, tar Finanstilsynet utgangspunkt i den strafferettslige reguleringen av brudd på tilsvarende regler på verdipapirirområdet, jf. verdipapirhandelsoven § 21-15 og drøftelsen i Prop. 96 LS (2018-2019) kapittel 7.8.5.

Finanstilsynet foreslår således at innsidehandel og markedsmanipulasjon (artikkel 89 og 91) skal kunne straffes med bøter eller fengsel inntil seks år, at ulovlig spredning av innsideinformasjon (artikkel 90) skal kunne straffes med bøter eller fengsel inntil fire år, at det å drive virksomhet uten nødvendig tillatelse (artikkel 16, 48 og 59) eller i strid med god forretningsskikk (artikkel 27 og 66) skal kunne straffes med bøter eller fengsel inntil tre år, og at manglende offentliggjøring av innsideinformasjon (artikkel 88), brudd på krav til utarbeidelse av prospekt (artikkel 4 og 5), krav til prospektets innhold (artikkel 6, 19 og 51) og tillegg til prospektet (artikkel 12 og 25) skal kunne straffes med bøter eller fengsel inntil ett år. I alle tilfeller foreslås at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Det vises til lovforslaget § 3-3.

11 EBAs direktetilsyn med visse utstedere

11.1 Forventet EØS-rett

Forordningen del VII kapittel 4 og 5 gir regler om EBAs tilsynsansvar overfor utstedere av signifikante eiendelsbaserte token og e-pengetoken. Finanstilsynet legger til grunn at myndigheten til å treffe bindende vedtak overfor norske utstedere av signifikante eiendelsbaserte token og e-pengetoken vil bli lagt til EFTAs overvåkingsorgan når forordningen tas inn i EØS-avtalen, slik tilfellet er på andre områder med overnasjonalt tilsyn i finanssektoren. Her i punkt 11.1 vil Finanstilsynet for enkelthets skyld bare vise til EBA.

Kapittel 4 (artikkel 117 til 120) fastsetter omfanget av EBAs tilsynsansvar for utstedere av signifikante eiendelsbaserte token og e-pengetoken, og hvordan tilsynsansvaret skal utøves. EBA skal etablere en permanent intern kryptoverdikomiteé som skal forberede saker knyttet til utøvelsen av EBAs tilsyn. Det gis regler om etablering av tilsynskollegium og dets sammensetning, saksbehandling og myndighet til å gi ikke-bindende uttalelser.

Kapittel 5 (artikkel 121 til 138) gir regler om EBAs myndighet til å treffe tilsynstiltak overfor utstedere av signifikante eiendelsbaserte token og e-pengetoken. Tilsynshjemplene og saksbehandlingsreglene er tilnærmet identiske med de tilsvarende tilsynsreglene på andre områder med overnasjonalt tilsyn.

EBA kan be en nærmere angitt personkrets om informasjon som er nødvendig for å utføre sine oppgaver etter forordningen (artikkel 122). Anmodningen kan gis ved enkel henvendelse, som skal være ikke-bindende, eller ved vedtak, som skal være bindende. Tjenestepersoner og andre som er autorisert av EBA skal også ha myndighet til å iverksette nærmere angitte granskningstiltak og gjennomføre stedlig tilsyn (artikkel 123 og 124). Tilsynsmyndigheten der granskningen eller tilsynet skal gjennomføres skal orienteres på forhånd, kan bli bedt om å bistå i granskningen eller tilsynet, og har selv en rett til å delta. Dersom et stedlig tilsyn blir motarbeidet, skal nasjonal tilsynsmyndighet eventuelt kunne innhente bistand fra politiet til å gjennomføre tilsynet. Det skal under ingen omstendighet kreves utlevert informasjon som er underlagt taushetsplikt (artikkel 121), og krav til taushetsplikt gjelder også for EBAs tjenestepersoner og andre som EBA har delegert oppgaver til (artikkel 129).

EBA kan delegere visse deler av sin myndighet til nasjonale tilsynsmyndigheter (artikkel 138). Forordningen gir videre regler om utveksling av informasjon og annet samarbeid mellom EBA, nasjonale tilsynsmyndigheter og tredjestatsmyndigheter (artikkel 125 til 128). Når en utsteder av en signifikant eiendelsbasert token eller e-pengetoken har begått en overtredelse som nevnt i forordningens vedlegg V eller VI, kan EBA treffe nærmere bestemte tilsynstiltak, blant annet å trekke tilbake tillatelsen til å utstede slike token, gi nærmere bestemte pålegg, gi offentlig kritikk, eller ilegge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt (artikkel 130).

Overtredelsesgebyr kan ilegges for forsettlig eller uaktsom overtredelse, og kan utgjøre inntil 12,5% av årlig omsetning for utstedere av eiendelsbaserte token og 10% av årlig omsetning for utstedere av e-pengetoken, eller inntil to ganger oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen (artikkel 131).

Tvangsmulkt kan ilegges når en person ikke har etterlevd et pålegg eller ikke har medvirket til EBAs gjennomføring av tilsyn (artikkel 132). Den daglige tvangsmulkten skal for juridiske personer utgjøre 3% av fjorårets gjennomsnittlige daglige omsetning, og for fysiske personer 2% av fjorårets gjennomsnittlige daglige inntekt. Tvangsmulkten skal løpe i maksimum seks måneder.

Vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt skal i utgangspunktet offentliggjøres, og skal kunne tvangsfullbyrdes i tråd med sivilprosessrettslige regler i staten der innkrevingen skjer (artikkel 133).

Det er gitt nærmere regler om EBAs saksbehandling forut for at det treffes tilsynstiltak, herunder om utpeking av en uavhengig gransker som skal undersøke saken og legge den frem for EBAs tilsynsstyre for avgjørelse (artikkel 134). Det er også gitt regler om berørte personers rett til å bli hørt før EBA treffer tilsynstiltak (artikkel 135), og om adgang til domstolsprøving av tilsynstiltak (artikkel 136).

EBA skal kreve tilsynsavgift av utstedere av signifikante eiendelsbaserte token og e-pengetoken (artikkel 137).

11.2 Finanstilsynets vurderinger

Finanstilsynet bemerker at forordningens regler om overnasjonalt tilsyn vil gjelde direkte ved gjennomføringen av forordningen i norsk rett. Reglene om tilsynskollegium retter seg for øvrig kun mot tilsynsmyndighetene og kan ikke sees å nødvendiggjøre ytterligere gjennomføringstiltak. Når det gjelder EFTAs overvåkingsorgans direktetilsyn med norske utstedere av signifikante eiendelsbaserte token og e-pengetoken, foreslår Finanstilsynet at dette reguleres i norsk rett på tilsvarende måte som EFTAs overvåkingsorgans direktetilsyn på andre områder, jf. kredittvurderingsbyråloven, verdipapirhandelloven kapittel 17 og Finanstilsynets høringsnotat 18. oktober 2023 med forslag til endringer i verdipapirhandelloven kapittel 7 for å gjennomføre forordningen om grønne obligasjoner.

Vedtak fattet av EFTAs overvåkingsorgan etter MiCA vil kunne overprøves for EFTA-domstolen, jf. artikkel 136. EFTA-domstolen kan kreve opplysninger etter avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkingsorgan og en domstol (ODA). Finanstilsynet foreslår en bestemmelse i kryptoeiendelsloven § 4-1 om at taushetsplikt ikke er til hinder for at enhver kan gi EFTA-domstolen de opplysninger den kan kreve etter EØS-avtalen og ODA.

MiCA artikkel 124 nr. 9 til 11 tar høyde for at EFTAs overvåkingsorgans adgang til å gjennomføre stedlig tilsyn kan være avhengig av tillatelse fra en rettsmyndighet, og regulerer fremgangsmåten for slik anmodning. Videre fastsetter artikkel 124 nr. 8 at nasjonale tilsynsmyndigheter skal kunne be om assistanse fra politiet eller annen tilsvarende tvangsmyndighet dersom EFTAs overvåkingsorgan opplever at et stedlig tilsyn blir motarbeidet. Finanstilsynet foreslår en lovbestemmelse i § 4-2 om at stedlig tilsyn krever tillatelse fra tingretten, om saksbehandlingen for begjæringen om tillatelse, og om at Finanstilsynet kan kreve politiets bistand for å gjennomføre rettens beslutning om tilsyn. Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ilagt av EFTAs overvåkingsorgan skal kunne tvangsfullbyrdes, og innkrevingen skal foregå i samsvar med sivilprosessreglene i vedkommende stat, jf. artikkel 133. Også EØS-avtalen artikkel 110 fastsetter at betalingsforpliktelser ilagt av EFTAs overvåkingsorgan skal kunne tvangsfullbyrdes på denne

måten. Videre gir EØS-avtalen artikkel 110 regler om at de kontraherende parter skal utpeke en nasjonal myndighet som skal føre ekthetskontroll med vedtaket, og om den videre fremgangsmåten.

Finanstilsynet legger til grunn at EFTAs overvåkingsorgans vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt vil ha tilstrekkelig hjemmel som tvangsgrunnlag allerede med bestemmelsen i forordningen, som gjennomført i kryptoeiendelsloven, i kombinasjon med EØS-avtalen artikkel 110 og tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 annet ledd bokstav h. Finanstilsynet foreslår at myndigheten til å føre kontroll med tvangsgrunnlagets ekthet legges hos Finanstilsynet, se forslag til ny § 4-3.

12 Forordning om informasjon som skal følge pengeoverføringer og overføringer av visse kryptoeiendeler (TFR II)

12.1 Overordnet om forordningen

Forordning (EU) 2023/1113 pålegger ytere av kryptoeiendelstjenester plikt til å gi opplysninger ved overføring av kryptoeiendeler, tilsvarende det som gjelder ved pengeoverføringer.

Store deler av forpliktelsene for pengeoverføringer følger i dag av forordning (EU) 2015/847 som er inntatt i hvitvaskingsforskriften § 10-1, jf. hvitvaskingsloven § 52. For enkelthets skyld omtales denne som TFR I, og forordning (EU) 2023/1113 som TFR II. Mindre justeringer i gjeldende rett omtales ikke i høringsnotatet.

TFR I ble vedtatt for å dekke FATFs anbefalinger knyttet til pengeoverføringer.²² I 2019 ble FATFs anbefaling endret for å hensynte hvitvaskings- og terrorfinansieringsrisikoen ved bruk av ny teknologi,²³ særlig virtuell valuta og tjenestetilbydere av virtuell valuta. TFR II dekker endringene i FATFs anbefalinger.

TFR II gjennomfører også en rekke endringer i direktiv (EU) 2015/849 (hvitvaskingsdirektivet).

12.2 Gjeldende rett

TFR I omfatter pengeoverføringer i enhver valuta som sendes eller mottas av en betalingstjenesteyter som er etablert i EU/EØS,²⁴ med enkelte unntak, blant annet for betalinger som er ansett å ha lav risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering. Det er også gitt nasjonale valg for omfanget av TFR I som ikke ble benyttet ved inkorporasjon i hvitvaskingsregelverket.

²² FATFs anbefaling 16 med tilhørende tolkningsnote

²³ FATFs anbefaling 15 med tilhørende tolkningsnote

²⁴ Artikkel 2

Formålet med forordningen er å sikre sporbarhet av avsender og mottaker av pengeoverføringer for både nasjonale og grensekryssende betalinger.

Betalingstjenesteyter skal kontrollere at opplysninger som skal følge betalingen er korrekte. Pengeoverføringen skal ikke gjennomføres før forpliktelsene er oppfylt.

Der alle betalingstjenesteyterne i betalingskjeden er etablert i EØS er det forenklete krav til hvilken informasjon som skal medfølge betalingen. Avsenders betalingstjenesteyter skal tilgjengeliggjøre informasjon til mottakers betalingstjenesteyter innen tre virkedager. Også kravet til å kontrollere opplysningene er begrenset for enkelte pengeoverføringer.

For pengeoverføringer utenfor EØS er det særskilte regler for pengeoverføringer som ikke overstiger 1000 euro.

Også mottakers betalingstjenesteyter skal kontrollere opplysningene om avsender og mottaker. For pengeoverføringer som utgjør mer enn 1000 euro skal betalingstjenesteyteren kontrollere at opplysningene er korrekte før midlene gjøres tilgjengelig for mottaker. For pengeoverføringer under 1000 euro er kravene til kontroll lempeligere.

Dersom mottakers betalingstjenesteyter blir oppmerksom på at opplysninger mangler eller er ufullstendige, skal tjenesteyteren på bakgrunn av en risikovurdering, avvise overføringen eller innhente de nødvendige opplysningene. Dersom en betalingstjenesteyter gjentatte ganger unnlater å gi etterspurt informasjonen, skal mottakers betalingstjenesteyter treffe tiltak, som kan omfatte begrensning eller avslutning av forretningsforbindelsen.

12.3 Forventet EØS-rett og Finanstilsynets vurderinger

12.3.1 Regler om overføringer av kryptoeiendeler

I TFR II utvides forpliktelsene til å omfatte overføringer av kryptoeiendeler, inkludert overføringer som utføres gjennom en kryptominibank. Forordningen gjelder ikke der både avsender og mottaker er kryptoeiendelstjenesteytere som opptrer på egne vegne (dvs. ikke på vegne av kunder) eller ved overføring direkte mellom personer uten bruk av tjenesteytere.

I tillegg til navn på avsender, dennes adresse, offisielle personlige dokumentnummer, kundeidentifikasjonsnummer eller fødselsdato og fødested, skal blant annet DLT-adressen og kryptokontonummeret følge overføringen. Det skal gis opplysninger om mottakers navn, DLT-adresse og kryptokontonummer. Opplysningene skal gis i forkant eller samtidig med overføringen. Der kryptoeiendelen ikke er registrert på en distribuert registerteknologi eller overføres til eller fra en kryptoeiendelskonto, skal kryptoeiendelstjenesteyteren påse at overføringen gis et unikt transaksjonsnummer. For øvrig er pliktene som pålegges avsenders kryptoeiendelstjenesteyter tilsvarende som for pengeoverføringer.

12.3.2 Regler om restriktive tiltak

Etterlevelse av EUs restriktive tiltak har blitt aktualisert på nytt etter Russland storskalainvasjon av Ukraina i 2022. Dersom en av tjenestetilbyderne for pengeoverføringer eller kryptoeiendelseoverføringer i en overføringskjede er registrert i EU/EØS, pålegger TFR II

tjenestetilbyderne å ha interne policyer, rutiner og tiltak for å påse etterlevelse av EUs og eventuelt nasjonale restriktive tiltak.

I Norge er det Utenriksdepartementet som forvalter sanksjonsloven med forskrifter, hvor EUs restriktive tiltak og FNs sanksjoner gjennomføres. Etter Finanstilsynets forståelse har ikke Norge formaliserte avtaler med EU på det utenrikspolitiske området. EUs restriktive tiltak gjelder derfor ikke direkte i Norge.

12.3.3 Administrative sanksjoner

TFR II har tilsvarende bestemmelser om administrative sanksjoner og overvåking som TFR I, og disse vil gjelde for kryptoeiendelstjenesteytere. Forordningens sanksjonsbestemmelser er gjennomført i hvitvaskingsloven § 49 om ileggelse av overtredelsesgebyr ved overtredelse av blant annet TFR I.

Etter Finanstilsynets vurdering vil bestemmelsene om overtredelsesgebyr i TFR II være dekket ved en oppdatering av henvisningen i hvitvaskingsregelverket og at kryptoeiendelstjenesteyterne underlegges hvitvaskingsloven, se forslag til lov- og forskriftsendringer.

12.3.4 Endringer i hvitvaskingsregelverket som følge av TFR II artikkel 38

TFR II artikkel 38 gjør endringer i hvitvaskingsdirektivet (2015/849) for å samkjøre regelverket med MiCA og TFR II. Enkelte av disse endringene krever også endring i hvitvaskingsloven med forskrift.

Rapporteringsplikt for kryptoeiendelstjenesteytere

TFR II artikkel 38 nr. 1 opphever bestemmelsene i hvitvaskingsdirektivet som gjør tjenestetilbyderne for vekslings tjenester og oppbevaringstjenester for virtuell valuta til rapporteringspliktige, jf. artikkel 2.

Hvitvaskingsregelverket vil, etter endringene i TFR II, gjelde for kryptoeiendelstjenesteytere og utstedere av eiendelsbaserte token. Finanstilsynet foreslår at definisjonen av kryptoeiendel inntas i hvitvaskingsloven § 2. Definisjonen av virtuell valuta i hvitvaskingsforskriften oppheves.

Finanstilsynet legger til grunn at dagens bestemmelser om tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta i hvitvaskingsforskriften § 1-3 må oppheves, samt at «kryptoeiendelstjenesteytere» må inntas i oppregningen av rapporteringspliktige i hvitvaskingsloven § 4 første ledd. Kryptoeiendelstjenesteytere foreslås definert i hvitvaskingsloven § 2, ved henvisning til definisjonen av disse i MiCA artikkel 3 nr. 1 (15). Disse skal ikke være omfattet av hvitvaskingsloven når de kun yter rådgivning om kryptoeiendeler, jf. ny artikkel 3 (19) i hvitvaskingsdirektivet, og dette foreslås presisert. Det foreslås også å definere kryptoeiendeler og såkalt "selfhosted address" (foreslås omtalt som personlig kryptokonto) i tråd med endringene i hvitvaskingsdirektivet.

Endring av definisjonen for korrespondentrelasjoner

TFR II artikkel 38 nr. 2 bokstav b endrer hvitvaskingsdirektivets definisjon av korrespondentforbindelser til å omfatte relasjoner som er etablert for gjennomføring av kryptoeiendelstransaksjoner eller for overføringer i kryptoeiendeler.

Finanstilsynets foreslår et tillegg i hvitvaskingsloven § 2 bokstav i nr. 2 slik at kryptoeiendeler tas inn i definisjonen av korrespondentforbindelse.

Krav til forsterkede kundetiltak for transaksjoner til og fra personlige kryptokontoer

TFR II artikkel 38 nr. 4 innfører en ny bestemmelse i hvitvaskingsdirektivet artikkel 19a som pålegger medlemsstatene å gi regler om forsterkede kundetiltak for kryptoeiendelstjenesteytere. Tjenesteyterne skal gjennomføre særskilte risikovurderinger og ha særlige rutiner og tiltak ved overføring av kryptoeiendeler til eller fra en personlig kryptokonto. Som personlig kryptokonto regnes adresse på en distribuert registerteknologi som ikke er knyttet til en tilbyder av konsesjonspliktige tjenester. I EU-reglene brukes uttrykket "selfhosted address". Finanstilsynet legger til grunn at begrepsbruken avklares i forbindelse med at de nye reglene tas inn i EØS-avtalen og det utarbeides en norsk oversettelse av reglene.

Tjenesteytere skal gjennomføre kundetiltak i tråd med risikoen, og medlemsstatene skal ha bestemmelser om at tilbyderne minst skal benytte ett av følgende tiltak:

- a) Gjennomføre risikobaserte tiltak til å identifisere og verifisere identiteten av avsender eller mottaker og deres reelle rettighetshavere.
- b) Kreve ytterligere informasjon om midlens opprinnelse og mottaker av de overførte kryptoeiendelene.
- c) Gjennomføre løpende forsterkede kundetiltak av transaksjonene.
- d) Alle andre tiltak for å motvirke og håndtere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering.
- e) Tiltak for å motvirke og håndtere risiko knyttet til oppfølging av økonomiske sanksjoner og sanksjoner tilknyttet finansiering av masseødeleggelsesvåpen, som følger av regler om gjennomføring av internasjonale sanksjoner.

Etter Finanstilsynets vurdering ligger det allerede i hvitvaskingsdirektivet og hvitvaskingsloven at rapporteringspliktige må ha risikovurderinger, rutiner og tiltak for alle produkter og tjenester de tilbyr, og som inngår i den registreringspliktige virksomheten. Finanstilsynet forstår derfor direktivendringen som en fremheving av en særlig risikofylt transaksjonstype. Personlige kryptokontoer har ikke tilknytning til en registreringspliktig eller konsesjonspliktig virksomhet, jf. definisjonen i TFR II artikkel 3 (20). Det kan derfor være større risiko for at midlene er tilknyttet hvitvasking og terrorfinansiering, ettersom det ikke er gjennomført kundetiltak overfor eier av kontoen av en annen rapporteringspliktig.

Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke behov for å spesifikt regulere kravet til risikovurderinger og rutiner. Dette følger av hvitvaskingsloven §§ 7 og 8, og vil være særlig viktigere for produkter og tjenester med høyere risiko.

Finanstilsynet foreslår en bestemmelse om forsterkede kundetiltak knyttet til transaksjonstypen. Finanstilsynet legger til grunn at flere av tiltakene vil måtte gjennomføres uavhengig av de konkrete forpliktelsene som følger av artikkel 19a. Forskjellen er at de rapporteringspliktige ikke kan vurdere dette ut fra en risikobasert tilnærming, men blir nødt til å gjennomføre tiltak for hver transaksjon. Bestemmelsen foreslås inntatt som ny § 17a i hvitvaskingsloven.

I utgangspunktet følger krav til tiltak for oppfølging av internasjonale sanksjoner av sanksjonsloven²⁵ og gjelder alle foretak og personer i Norge. For banker, kredittforetak og finansieringsforetak er det etter hvitvaskingsforskriften § 7-3 i tillegg krav om det skal gjennomføres elektronisk overvåking for å identifisere transaksjoner tilknyttet personer som er underlagt internasjonale sanksjoner og restriktive tiltak som er gjennomført i norsk rett.

Krav til forsterkede kundetiltak for korrespondentrelasjoner utenfor EØS

TFR II artikkel 38 nr. 4 introduserer en ny artikkel 19b i hvitvaskingsdirektivet, om korrespondentrelasjoner utenfor EØS ved overføringer av kryptoeiendeler. Når respondentinstitusjonen er etablert utenfor EØS skal kryptoeiendelstjenesteyter, i tillegg til de alminnelige kundetiltakene i direktivet artikkel 13, gjennomføre følgende forsterkede kundetiltak ved avtaleinngåelsen:

- a) Avklare om respondenten har konsesjon eller er registrert.
- b) Innhente tilstrekkelig informasjon om respondenten til å forstå virksomhetens art og omdømme og tilsynets kvalitet.
- c) Vurdere respondentinstitusjonenes tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.
- d) Påse at det innhentes godkjenning fra overordnet før etablering av ny korrespondentforbindelse.
- e) Dokumentere institusjonenes ansvar.
- f) Ved bruk av oppgjørskonti for kryptoeiendeler forsikre seg om at respondenten
 1. har bekreftet identiteten til og fører løpende oppfølging av kunder som har direkte adgang til konti hos korrespondentinstitusjonen, og
 2. på anmodning kan fremlegge relevante opplysninger fra kundetiltakene og den løpende oppfølgingen til korrespondentinstitusjonen

Dersom kryptoeiendelstjenesteytere avslutter en korrespondentforbindelse på bakgrunn av rutiner etter hvitvaskingsregelverket, skal beslutningen dokumenteres.

Bestemmelsen tilsvarende i stor grad gjeldende bestemmelse om forsterkede tiltak ved korrespondentforbindelser, jf. artikkel 19, som er gjennomført i hvitvaskingsloven § 19. Det foreslås at den nye bestemmelsen implementeres ved justering av dagens § 19. Finanstilsynet foreslår å inkludere kryptoeiendelstjenesteyterne i angivelsen av hvem bestemmelsen gjelder for. Det foreslås også å innta tiltaket om å fastslå om motparten er registrert eller innehar konsesjon, samt å innta kryptokontoer i tilknytning til oppgjørskontoer i annet ledd. I tillegg foreslås et nytt tredje ledd om krav til å dokumentere visse beslutninger.

Finanstilsynet anser det for øvrig ikke nødvendig å endre denne bestemmelsen som følge av justeringene i direktivets nye bestemmelse knyttet til korrespondentforbindelse for kryptoeiendeler. Det er etter Finanstilsynets vurdering viktig at det ikke gis særregulering for én type korrespondentforhold, når den generelle bestemmelsen om løpende oppfølging gjelder for en rekke andre rapporteringspliktige.

Hjemmel for EBA til å utstede retningslinjer

TFR II artikkel 38 gjør flere endringer som innebærer at EBA får i oppgave å utarbeide ulike retningslinjer, se endringene til hvitvaskingsdirektivet artikkel 18, 19a, 19b og 24a.

Finanstilsynet vil på vanlig måte publisere informasjon om slike retningslinjer og i hvilken grad tilsynet forventer at disse følges av norske foretak.

²⁵ Lov 16. april 2021 nr. 18 om gjennomføring av internasjonale sanksjoner.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

13.1 Innledning

MiCA skal bidra til å fremme innovasjon, investorbeskyttelse og markedsintegritet, samt finansiell stabilitet. Videre forebygger TFR II hvitvasking og terrorfinansiering ved å innføre samme krav til informasjon ved overføringer av kryptoeiendeler som ved pengeoverføringer. Forordningene adresserer dermed viktige samfunnshensyn knyttet til bruk av kryptoeiendeler.

EØS-avtalen innebærer at Norge har plikt til å gjennomføre MiCA og TFR II i norsk rett når disse er innlemmet i EØS-avtalen. Det er derfor ikke grunnlag for å vurdere alternative løsninger, herunder foreta avveining av nytt regelverk opp mot kostnader, slik utredningsinstruksen forutsetter.

Gjeldende rett har begrenset regulering av kryptoeiendeler.²⁶ MiCA introduserer et omfattende rammeverk for dem, og dette antas å påvirke både markedsaktørene og myndighetene i betydelig grad. TFR II ventes å få mer begrensede virkninger, og vil særlig få betydning for tjenesteytere som forestår overføringer av kryptoeiendeler og for myndighetene. Det er imidlertid vanskelig å vurdere de samfunnsmessige konsekvensene av en regulering av kryptoeiendelsmarkedet både i EØS, og spesifikt i Norge. Det er blant annet usikkerhet om markedets størrelse, bruksområder og aktører, samtidig som både teknologi og markedet for kryptoeiendeler er i rask utvikling.

13.2 Konsekvenser for markedsaktørene

MiCA innebærer en strengere regulering av kryptoeiendelsmarkedet enn gjeldende rett, noe som ventes å være en fordel for investorene. Flere typer kryptoeiendelstjenester vil bli underlagt tilsyn, og tjenesteyterne vil blant annet måtte oppfylle krav til både organisering og virksomhetsutøvelse. Likeledes vil utstedere av eiendelsbaserte token og e-pengetoken være underlagt tilsyn. Investorene vil få bedre grunnlag for sine investeringsbeslutninger gjennom bl.a. lovfestede krav til informasjonsdokumenter og regler om offentliggjøring av innsideinformasjon. Markedsmisbruksregler vil bidra til å øke markedets integritet. Investorene i eiendelsbaserte token og e-pengetoken vil få innløsningsrett mot utstederne, og for alle typer kryptoeiendeler vil det lovfestes regler om erstatningsansvar ved feil eller mangelfull informasjon i informasjonsdokumentet. Samlet vil disse reglene bedre investorbeskyttelsen. De vil også kunne øke tilliten til kryptoeiendeler som investeringsobjekt, men det vil fremdeles være risiko knyttet til slike investeringer. Det er også vanskelig å vurdere om kravene til informasjon vil være tilstrekkelige til at andre enn profesjonelle vil kunne ta tilstrekkelig informerte investeringsbeslutninger. Dette er en generell problemstilling også i markedet for finansielle instrumenter.

²⁶ Finanstilsynet er ikke kjent med annen norsk regulering av kryptoeiendeler og kryptoeiendelstjenesteytere enn hvitvaskingsregelverket. I tillegg vil bakgrunnsretten gjelde, typisk avtalerett, erstatningsrett og strafferett.

Tiltakene skissert i forrige avsnitt vil samtidig kunne øke risikoen ved, og gjøre det dyrere, å utstede, tilby eller søke om opptak av kryptoeiendeler. Det kan også øke kostnadene ved å yte kryptoeiendelstjenester. Videre kan banker og andre foretak som i dag har tillatelse, få økt IKT-risiko dersom de velger å etablere systemer for å kunne yte kryptoeiendelstjenester.

TFR II fastsetter at samtlige kryptoeiendelstjenesteytere vil være rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket. Dette ventes å gi økte kostnader for aktører som nå blir underlagt regelverket. Det samme gjelder kravet om at nærmere angitt informasjon skal følge med overføringer av kryptoeiendeler. Finanstilsynets inntrykk er at de fleste registrerte tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester allerede har begynt å tilpasse seg de nye informasjonskravene etter TFR II, men det er ikke kjent hva som er status for eventuelle andre foretak som vil bli underlagt disse reglene når forordningene trer i kraft i Norge. De nye kravene, herunder utvidelsen av kretsen av rapporteringspliktige, ventes å styrke arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Samlet sett vil MiCA og TFR II kunne legge til rette for en ordnet og samfunnsnyttig utvikling og bruk av kryptoeiendeler, og redusere faren for bruk i ulovlig virksomhet. Det er vanskelig å vurdere hvor effektiv reguleringen vil være i å hindre ulovlig virksomhet, og i hvilken grad reguleringen vil bremse eller stimulere en eventuell samfunnsnyttig utvikling.

13.3 Konsekvenser for offentlige myndigheter

En rolle som tilsynsmyndighet etter MiCA vil medføre nye oppgaver for Finanstilsynet.

Finanstilsynet får blant annet ansvar for å følge opp de generelle reglene om kryptoeiendeler i MiCA del II, III og IV, samt reglene om markedsmissbruk i del VI. MiCA innebærer dessuten at nye markedsaktører, det vil si utstedere av eiendelsbaserte token og kryptoeiendelstjenesteytere, underlegges tilsyn.

Finanstilsynet har allerede tilsyn med at enkelte av kryptoeiendelstjenesteyterne, det vil si tilbydere av vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta, etterlever hvitvaskingsregelverket. Disse aktørene har imidlertid få plikter etter gjeldende rett. Tilsynet med kryptoeiendelstjenesteytere etter MiCA ventes dermed å bli mer omfattende. I tillegg vil foretak som allerede er under tilsyn kunne utstede kryptoeiendeler og/eller yte kryptoeiendelstjenester. Tilsynet med disse nye tjenestene kan bli ressurskrevende.

Søknader og meldinger etter MiCA har gjennomgående korte behandlingsfrister, og dette vil redusere Finanstilsynets fleksibilitet ved prioritering av oppgaver. MiCA forutsetter samarbeid med andre lands myndigheter, herunder utveksling av opplysninger knyttet til informasjonsdokumenter, søknadsbehandling og tilsyn.

Det er på det nåværende tidspunktet uklart hvor mange aktører i kryptoeiendelsmarkedet som vil komme under tilsyn av Finanstilsynet.

Kryptoeiendelsmarkedet er forskjellig fra de øvrige markeder Finanstilsynet fører tilsyn med, også fordi teknologien brukt ved utstedelsen og handelen av kryptoeiendeler skiller seg fra andre finansielle produkter. Det vil derfor være nødvendig med kompetansehevede tiltak for å sikre at Finanstilsynets ansatte har den nødvendige kunnskap for å føre et effektivt tilsyn

med dette markedet. Finanstilsynet vil også trenge nye systemløsninger for å kunne drive markedsovervåkning av kryptoeiendelsmarkedet.

Gjennomføringen av TFR II i norsk rett forventes ikke i seg selv å gi vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for Finanstilsynet. Finanstilsynet fører allerede tilsyn med lignende regelverk i dag, og det ventes ikke vesentlige endringer i dette tilsynet som følge av at enkelte grupper kryptoeiendelstjenesteytere heretter vil underlegges krav til hvilken informasjon som skal følge med overføringer av kryptoeiendeler.

Kostnadene ved tilsyn med aktørene i kryptoeiendelsmarkedet skal etter finanstilsynsloven utliknes på aktørene. Det er i høringsnotatet lagt opp til at kostnadene utliknes på samme måte som utlikningen på aktører i verdipapirmarkedet. De nærmere reglene må fastsettes i forskrift om utlikning av utgifter ved tilsyn.

MiCA, sammenholdt med TFR II, vil antakelig innebære at flere foretak blir rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket. Finanstilsynet har ikke grunnlag for å vurdere om dette vil innebære behov for økte ressurser hos Økokrim, herunder Enheten for Finansiell Etterretning.

14 Forslag til lov- og forskriftsendringer

14.1 Forslag til lovendringer

Lov [...] om kryptoeiendeler skal lyde:

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Kryptoeiendelsforordningen

(1) EØS-avtalen vedlegg IX forordning (EU) 2023/1114 (om markeder for kryptoeiendeler (kryptoeiendelsforordningen)) gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

(2) Når det i loven her vises til kryptoeiendelsforordningen, menes forordningen slik den er gjennomført i første ledd.

(3) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her og fastsette bestemmelser i forskrift om meldinger som skal sendes til tilsynsmyndigheten i forbindelse med utsatt offentliggjøring av innsideinformasjon etter kryptoeiendelsforordningen artikkel 88 nr. 3 annet punktum. Departementet kan også gjøre endringer i, herunder fastsette unntak fra, bestemmelsene gjennomført i første ledd til gjennomføring av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

§ 1-2 Tilsynsmyndigheten

Finanstilsynet fører tilsyn med foretak som har tillatelse til å drive virksomhet i kryptoeiendelsmarkedet etter kryptoeiendelsforordningen del III, IV og V samt med overholdelsen av reglene som er gitt i eller i medhold av loven her.

Kapittel 2 Tilsyn med kryptoeiendelsmarkedet

§ 2-1. Kontrollvirksomhet og opplysningsplikt

(1) Finanstilsynet kan pålegge enhver person å gi opplysninger og utlevere dokumenter som er nødvendige for å føre tilsyn med virksomhet som er omfattet av loven her.

(2) Dersom Finanstilsynet har mistanke om overtredelse av kryptoeiendelsforordningen del II til VI, eller forskrifter gitt for å utfylle disse bestemmelsene, kan enhver pålegges å gi de opplysninger Finanstilsynet krever, herunder å fremlegge dokumenter, elektronisk lagret informasjon og utskrift fra lagringsmedium. Verdipapirhandeloven § 19-3 tredje ledd gjelder tilsvarende.

(3) Ved mistanke om overtredelse av kryptoeiendelsforordningen artikkel 89 og 91, gjelder ikke taushetsplikten som nevnt i ekomloven § 2-9 for så vidt gjelder opplysninger om trafikkdata, dersom det er gitt fritak fra slik taushetsplikt etter bestemmelsen her. Begjæring om fritak fra taushetsplikten fremsettes av Finanstilsynet for tingretten på det sted hvor det mest praktisk kan skje. Retten kan ved kjennelse gi slikt fritak. Ved vurderingen av om fritak skal gis, skal det blant annet legges vekt på hensynet til taushetsplikten og sakens opplysning. Straffeprosessloven § 52 annet ledd og § 170 a gjelder tilsvarende. Etter begjæring fra Finanstilsynet kan retten beslutte å utsette underretning om kjennelsen dersom det er strengt nødvendig for sakens behandling. Straffeprosessloven § 100 a gjelder tilsvarende.

(4) Politi og påtalemyndighet skal på anmodning fra Finanstilsynet og uten hinder av lovbestemt taushetsplikt gi Finanstilsynet de opplysninger som er nødvendige for å oppfylle Norges forpliktelser om utveksling av informasjon og tilsynssamarbeid etter EØS-avtalen.

(5) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om innholdet av opplysningsplikten, herunder bestemmelser om unntak fra taushetsplikt, om hvilket format opplysningene skal gis i og om Finanstilsynets behandling av opplysningene som innhentes

§ 2-2 Bevissikring

(1) Dersom det er rimelig grunn til å anta at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven er overtrådt, kan Finanstilsynet begjære bevissikring. Verdipapirhandeloven § 19-5 gjelder tilsvarende.

(2) Departementet kan gi nærmere regler om bevissikring i forskrift.

§ 2-3 Pålegg mv.

(1) Dersom Finanstilsynet har grunn til å anta at noen handler i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, herunder vedtak fattet med hjemmel i loven, kan

Finanstilsynet pålegge vedkommende å rette forholdet. Pålegget om retting kan omfatte ethvert tiltak som er nødvendig for å bringe overtredelsen til opphør, herunder å stanse virksomhet eller korrigere falske eller villedende opplysninger.

(2) Dersom det er nødvendig for å beskytte andre markedsdeltakeres interesser eller markedets integritet, kan Finanstilsynet ved overtredelse av loven og forskrifter gitt til utfylling loven, gi pålegg om at kryptoeiendeler skal avhendes.

(3) Dersom Finanstilsynet finner at et styremedlem, daglig leder eller en annen person som faktisk deltar i ledelsen av en utsteder av eiendelsbaserte token eller e-pengetoken eller en kryptoeiendelstjenesteyter ikke er egnet til å inneha stillingen eller vervet, kan Finanstilsynet pålegge foretaket å skifte ut vedkommende.

(4) Finanstilsynet kan gi pålegg om å oppfylle opplysningsplikten etter § 2-1.

(5) Departementet kan gi nærmere regler om pålegg i forskrift.

§ 2-4 Midlertidige tiltak

(1) Dersom det er grunn til å tro at regler som er gitt i eller i medhold av loven her er overtrådt, kan Finanstilsynet nedlegge forbud mot et offentlig tilbud av kryptoeiendeler, mot opptak til notering av kryptoeiendeler på en handelsplass, mot annonsering av et slikt offentlig tilbud eller opptak til notering, eller mot ytelse av kryptoeiendelstjenester, i inntil 30 sammenhengende arbeidsdager.

(2) Dersom Finanstilsynet finner at en kryptoeiendelstjenesteyter er i en situasjon som innebærer at tilbudet om kryptoeiendelstjenester vil kunne skade investorenes interesser, kan Finanstilsynet nedlegge midlertidig forbud mot at en kryptoeiendelstjenesteyter yter kryptoeiendelstjenester.

(3) Dersom Finanstilsynet finner at utsteder, tilbyder eller annen person som søker opptak til handel av en eiendelsbasert token eller en e-pengetoken er i en situasjon som innebærer at handel i en kryptoeiendel vil kunne skade investorenes interesser, kan Finanstilsynet suspendere, eller kreve at en kryptoeiendelstjenesteyter som opererer en handelsplattform suspenderer, den aktuelle kryptoeiendelen fra handel.

(4) Departementet kan gi nærmere regler om midlertidige tiltak i forskrift.

§ 2-5 Offentliggjøring av opplysninger

(1) Finanstilsynet kan pålegge tilbydere eller personer som søker opptak til handel av en kryptoeiendel eller utstedere av en eiendelsbasert token eller e-pengetoken å gi supplerende opplysninger i hvitboken og i markedsføringsmaterialet for å oppfylle regler gitt i eller i medhold av forordningen.

(2) Finanstilsynet kan offentliggjøre eller pålegge tilbydere eller personer som søker opptak til handel av en kryptoeiendel, utstedere av en eiendelsbasert token eller e-pengetoken, eller tilbydere av kryptoeiendelstjenester, å offentliggjøre alle vesentlige opplysninger som kan påvirke vurderingen av de aktuelle kryptoeiendelene som tilbys til offentligheten eller tas opp til handel eller den aktuelle kryptoeiendelstjenesten.

Regulering av kryptoeiendeler og av pengeoverføringer

(3) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om offentliggjøring av opplysninger.

§ 2-6 Pålegg knyttet til informasjon på nett

(1) Dersom Finanstilsynet finner at reglene i forordningen er overtrådt, og ingen andre effektive virkemidler kan benyttes for å bringe overtredelsen til opphør, kan Finanstilsynet pålegge:

1. tilbydere eller personer som søker opptak til handel av kryptoeiendeler, utstedere av kryptoeiendeler eller kryptoeiendelstjenesteytere skal fjerne innhold i eller begrense tilgang til en internettside eller å innta en uttrykkelig advarsel til kunder og innehavere av kryptoeiendeler når de besøker internettsiden,
2. tilbydere av vertstjenester å fjerne, hindre eller begrense tilgang til en internettside,
3. domeneregistre eller domeneregisterførere å slette et fullt kvalifisert domenenavn og å tillate Finanstilsynet å registrere det.

(2) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om pålegg knyttet til informasjon på nett.

§ 2-7 Overdragelse av kontrakter

(1) Dersom en kryptoeiendelstjenesteyter får tilbakekalt sin tillatelse til å yte kryptoeiendelstjenester kan Finanstilsynet pålegge foretaket å overdra eksisterende kontrakter til en annet kryptoeiendelstjenesteyter med tillatelse fra Finanstilsynet, forutsatt at kundene og den mottakende kryptoeiendelstjenesteyteren samtykker til overføringen.

(2) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om overføring av kontrakter.

§ 2-9 Forbud mot å ha ledelsesfunksjon

(1) Dersom styremedlemmer, andre tillitsvalgte, oppdragstakere eller ansatte i en kryptoeiendelstjenesteyter har overtrådt eller medvirket til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende ikke kan ha ledelsesfunksjon i kryptoeiendelstjenesteyter dersom overtredelsen eller medvirkningen til denne, medfører at vedkommende må anses uskikket til å ha slik ledelsesfunksjon.

(2) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her.

§ 2-10 Administrativ inndragning

(1) Finanstilsynet kan helt eller delvis inndra vinning som er oppnådd ved overtredelse av kryptoeiendelsforordningen artikkel 88 til 92 (markedsmisbruksregler), og forskrifter gitt til utfylling av disse bestemmelsene. Verdipapirhandelloven § 19-11 annet til tiende ledd gjelder tilsvarende.

(2) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om administrativ inndragning etter bestemmelsen her.

Kapittel 3 Administrative sanksjoner og straff

§ 3-1 Overtredelse av kryptoeiendelsforordningen

- (1) Finanstilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse eller medvirkning til overtredelse av loven og forskrifter gitt i medhold av loven.
- (2) For foretak kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 180 millioner kroner, eller opptil 15 prosent av den samlede årsumsetningen etter siste godkjente årsregnskap. Den samlede årsumsetningen for et morselskap eller et datterselskap av et morselskap som skal utarbeide konsernregnskap etter direktiv 2013/34 EU, skal være den totale årsumsetningen, eller tilsvarende inntekt etter relevante regnskapsdirektiver, etter siste tilgjengelige konsoliderte årsregnskap godkjent av ledelsen i det overordnede morforetaket.
- (3) For fysiske personer kan det fastsettes overtredelsesgebyr på inntil 60 millioner kroner.
- (4) Overtredelsesgebyret kan fastsettes til inntil tre ganger oppnådd fortjeneste eller unngått tap som følge av overtredelsen, dersom dette gir høyere gebyr enn utmålingen etter annet og tredje ledd.
- (5) Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. For foretak gjelder forvaltningsloven § 46 første ledd.
- (6) Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes fem år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at Finanstilsynet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.
- (7) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her.

§ 3-2 Midlertidig forbud mot å foreta egenhandel

- (1) Dersom en ansatt i en kryptoeiendelstjenesteyter forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene nevnt i kryptoeiendelsforordningen artikkel 88 til 92, kan Finanstilsynet fatte vedtak om at vedkommende i en periode på inntil to år ikke skal kunne utføre handel for egen regning i nærmere angitte kryptoeiendeler eller på nærmere angitte markeder.
- (2) Finanstilsynet kan etter søknad gjøre unntak fra forbudet for nærmere bestemte handler.
- (3) Adgangen til å ilegge forbud etter bestemmelsen her foreldes to år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at Finanstilsynet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om forbud mot å foreta egenhandel.
- (4) Departementet kan fastsette utfyllende forskrifter til bestemmelsen her.

§ 3-3 Straff

- (1) Med bøter eller fengsel inntil 6 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer kryptoeiendelsforordningen artikkel 89 om forbud mot innsidehandel eller artikkel 91 om forbud mot markedsmanipulasjon.

Regulering av kryptoeiendeler og av pengeoverføringer

(2) Med bøter eller fengsel inntil 4 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer kryptoeiendelsforordningen artikkel 90 om forbud mot ulovlig spredning av innsideinformasjon.

(3) Med bøter eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer kryptoeiendelsforordningen artikkel 16 om utstedelse av eiendelsbaserte token uten tillatelse, artikkel 48 om utstedelse av e-pengetoken uten tillatelse eller artikkel 59 om ytelse av kryptoeiendelstjenester uten tillatelse.

(4) Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer kryptoeiendelsforordningen artikkel 88 om offentliggjøring av innsideinformasjon, artikkel 4 og 5 om krav til utarbeidelse av hvitbok, artikkel 6, 19 og 51 om hvitbokens innhold eller artikkel 12 og 25 om endringer i hvitboken.

(5) Første til fjerde ledd gjelder tilsvarende for utfyllende forskrifter til de enkelte bestemmelsene.

Kapittel 4 Tilsyn med utstedere av signifikante eiendelsbaserte token og utstedere av signifikante e-pengetoken

§ 4-1 Utlevering av opplysninger til EFTA-domstolen

Når EFTA-domstolen behandler en sak som angår bestemmelsene gjennomført i § 1-1 første ledd eller i forskrift gitt til utfylling av disse bestemmelsene, kan enhver uten hinder av lovbestemt taushetsplikt gi domstolen de opplysninger som domstolen kan kreve i medhold av avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde og avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkingsorgan og en domstol.

§ 4-2 Tillatelse fra tingretten og bistand fra politiet

(1) Stedlig tilsyn etter artikkel 124 i kryptoeiendelsforordningen krever tillatelse fra tingretten.

(2) Finanstilsynet kan kreve bistand fra politiet for å gjennomføre rettens beslutning om stedlig tilsyn.

(3) Begjæring om tillatelse etter første ledd fremsettes av Finanstilsynet eller EFTAs overvåkingsorgan for tingretten på det stedet hvor det mest praktisk kan skje. Retten treffer sin avgjørelse ved beslutning. En anke over beslutningen har ikke oppsettende virkning. Straffeprosessloven § 201 første ledd, §§ 117 til 120 jf. § 204, § 207, § 208, § 209, § 213 og kapittel 26 samt forvaltningsloven § 15 annet ledd gjelder så langt de passer. Dersom varsel om stedlig tilsyn kan unnlates etter artikkel 124 i kryptoeiendelsforordningen, og Finanstilsynet eller EFTAs overvåkingsorgan anmoder retten om det, skal den begjæringen retter seg mot ikke varsles om begjæringen eller beslutningen.

§ 4-3 *Tvangsfullbyrdelse*

Ved tvangsfullbyrdelse etter kryptoeiendelsforordningen artikkel 133 nr. 3 fører Finanstilsynet kontroll med tvangsgrunnlagets ekthet etter bestemmelsene om tvangsfullbyrdelse i EØS-avtalen artikkel 110.

Kapittel 5 Overgangsregler og endringer i andre lover

§ 5-1 *Ikrafttredelse og overgangsregler*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene i loven kan settes i kraft til ulik tid. Departementet kan gi overgangsregler.

§ 5-2 *Endringer i andre lover:*

Fra den tiden loven her trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv. gjøres følgende endringer:

§ 9 tredje ledd skal lyde:

Utgiftene ved tilsynet med overholdelsen av de alminnelige bestemmelser om verdipapirhandel og utgiftene forbundet med det generelle arbeidet knyttet til infrastrukturen i verdipapirmarkedet utliknes på institusjoner som nevnt i første ledd samt på utstedere som nevnt i femte ledd. *Det samme gjelder tilsynet med overholdelsen av de alminnelige bestemmelsene i kryptoeiendelsforordningen, jf. kryptoeiendelsloven § 1.* Fordelingen på institusjonene skjer etter størrelsen på beløpene etter fordelingen etter første ledd. Fordelingen på utstedere skjer etter størrelsen på beløpene etter fordeling etter femte og sjette ledd. Slike utgifter skal likevel ikke utliknes på eiendomsmeglerforetak, inkassoforetak, revisorer, revisjonsselskap, statsautoriserte regnskapsførere, betalingsforetak, e-pengeforetak, opplysningsfullmektiger, gjeldsinformasjonsforetak og låneformidlere.

2. I lov 17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

EØS-avtalen vedlegg IX nr. 31g (forordning (EU) nr. 1093/2010) om opprettelse av en europeisk tilsynsmyndighet (Den europeiske banktilsynsmyndighet) som endret ved forordning (EU) nr. 1022/2013 og *forordning (EU) nr. 2023/1114*, gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 3 skal lyde:

EØS-avtalen vedlegg IX nr. 31i (forordning (EU) nr. 1095/2010) om opprettelse av en europeisk tilsynsmyndighet (Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndighet), som endret ved direktiv 2011/61/EU og *forordning (EU) nr. 2023/1114*, gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Regulering av kryptoeiendeler og av pengeoverføringer

3. I lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering gjøres følgende endringer:

§ 2 bokstav i nr. 2 skal lyde:

forbindelsene mellom rapporteringspliktige som nevnt i § 4 første ledd bokstav b, c, e, g til l og n til p seg imellom, herunder der lignende tjenester ytes av en korrespondentinstitusjon til en respondentinstitusjon, samt forbindelsene som er opprettet med sikte på verdipapirtransaksjoner, pengeoverføringer og *kryptooverføringer*.

Ny § 2 bokstav l skal lyde:

kryptoeiendeler: eiendeler som nevnt i forordning (EU) 2023/1114 artikkel 3 nr. 1 (5), med unntak av eiendeler som nevnt i artikkel 2 nr. 2 til 4 og eiendeler som nevnt i forordning (EU) 2023/1113 artikkel 3 (8).

Ny § 2 bokstav m skal lyde:

kryptoeiendelstjenesteyter: person som nevnt i forordning (EU) 2023/1114 artikkel 3 nr. 1 (15), når vedkommende yter tjenester som nevnt i artikkel 3 nr. 1 (16), unntatt når vedkommende yter rådgivning som nevnt i artikkel 3 nr. 1 (16) bokstav h.

Ny § 2 bokstav n skal lyde:

personlig kryptokonto: kryptokonto som nevnt i forordning (EU) 2023/1113 artikkel 3 (20).

Ny § 4 første ledd bokstav p skal lyde:

kryptoeiendelstjenesteytere

§ 4 femte ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift gi regler som gir loven anvendelse for foretak som formidler finansiering ved donasjon [].

Ny § 17a skal lyde:

§ 17a Forsterkede kundetiltak for transaksjoner på personlige kryptokontoer

Ved gjennomføring av transaksjoner til eller fra personlige kryptokontoer, skal det minst gjennomføres ett av følgende forsterkede kundetiltak:

- a. Identifisere og verifisere identiteten av avsender, mottaker og deres reelle rettighetshavere.
- b. Kreve ytterligere informasjon om midlenes opprinnelse og mottaker av de overførte kryptoeiendelene.
- c. Gjennomføre forsterket løpende oppfølging av transaksjonene.
- d. Alle andre tiltak for å motvirke og håndtere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering.

- e. Tiltak for å motvirke og håndtere risiko knyttet til oppfølging av økonomiske sanksjoner og sanksjoner tilknyttet finansiering av masseødeleggelsesvåpen, som følger av regler om gjennomføring av internasjonale sanksjoner.

§ 19 første ledd skal lyde:

(1) Ved inngåelse av en avtale om korrespondentforbindelse med en institusjon fra stat utenfor EØS som respondentinstitusjon, skal rapporteringspliktige som nevnt i § 4 første ledd bokstav a til c, e, g til l og n til p

- a. innhente tilstrekkelige opplysninger om respondentinstitusjonen for å forstå virksomhetens art og omdømme og tilsynets kvalitet. *Rapporteringspliktige i § 4 første ledd bokstav p skal også fastslå om respondentinstitusjonen er registrert eller har konsesjon.*
- b. vurdere respondentinstitusjonens tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
- c. påse at det innhentes godkjenning fra overordnet før etablering av ny korrespondentforbindelse
- d. dokumentere institusjonenes ansvar
- e. ved oppgjørskonti forsikre seg om at respondentinstitusjonen
 1. har bekreftet identiteten til og fører løpende oppfølging av kunder som har direkte adgang til konti hos korrespondentinstitusjonen, og
 2. på anmodning kan fremlegge relevante opplysninger fra kundetiltakene og den løpende oppfølgingen til korrespondentinstitusjonen.

§ 19 annet ledd skal lyde:

(2) Med oppgjørskonto som nevnt i første ledd bokstav e, menes konto *eller konto for kryptoeiendeler* hos rapporteringspliktig som kan disponeres av tredjepart som er kunde av respondentinstitusjon.

§ 19 nytt tredje ledd skal lyde:

(3) En kryptoeiendelstjenesteyter som avslutter en korrespondentforbindelse på grunn av egne rutiner etter denne loven, skal dokumentere begrunnelsen for beslutningen.

§ 49 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom rapporteringspliktige eller noen som har handlet på vegne av et rapporteringspliktig foretak, har overtrådt §§ 6 til 8, kapittel 4, §§ 25, 26, 27, 28, 30, 35, 36, 39, 42 *eller 52 eller forskrift gitt i medhold av disse bestemmelsene*, kan tilsynsmyndigheten ilegge den rapporteringspliktige overtredelsesgebyr.

§ 49 femte ledd første og annet punktum skal lyde:

Rapporteringspliktige som nevnt i § 4 første ledd bokstav a til c, e, g til k, n og p, kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil 44 millioner kroner. Det samme gjelder styremedlemmer, ledere, ansatte og andre som utfører oppdrag på vegne av rapporteringspliktige som nevnt i § 4 første ledd bokstav a til c, e, g til k, n og p, dersom de kan ilegges overtredelsesgebyr etter annet og tredje ledd.

§ 52 skal lyde:

§ 52 Opplysninger som skal følge pengeoverføringer og overføringer av visse kryptoeiendeler

EØS-avtalen vedlegg IX nr. [] (forordning (EU) 2023/1113) om opplysninger som skal følge pengeoverføringer og overføringer av visse kryptoeiendeler gjelder som forskrift med de tilpasninger som følger av vedlegg IX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

14.2 Forslag til forskriftsendringer

Ny forskrift til lov [...] om kryptoeiendeler skal lyde:

§ 1 Redegjørelse for utsettelse av offentliggjøring av innsideinformasjon

Skriftlig redegjørelse for utsettelse av offentliggjøring av innsideinformasjon etter kryptoeiendelsforordningen artikkel 88 nr. 3 annet punktum, skal sendes tilsynsmyndigheten på anmodning. Redegjørelsen skal sendes så snart som mulig.

I forskrift 9. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 1-8 nytt tredje ledd skal lyde:

Foretak som driver virksomhet som nevnt i § 1-7 bokstav k nr. 1 eller nr. 2, eller begge, eller virksomhet som nevnt i § 1-7 bokstav l, skal oppfylle krav til hvitbok som angitt i forordning (EU) 2023/1114 om markeder for kryptoeiendeler artikkel 51 ved utstedelse av e-pengetoken.

Ny § 1-10 skal lyde:

E-pengetoken som definert i forordning (EU) 2023/1114 om markeder for kryptoeiendeler artikkel 3 nr. 1 (7) skal regnes som elektroniske penger etter finansforetaksloven § 2-4 første og annet ledd.

§ 2-9 nytt fjerde ledd skal lyde:

Et e-pengeforetak som er gitt unntak etter første ledd, skal oppfylle krav som følger av forordning (EU) 2023/1114 om markeder for kryptoeiendeler del IV ved utstedelse av e-pengetoken.

I forskrift 14. september 2018 nr. 1324 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 1-3 oppheves.

§ 4-1a bokstav b skal lyde:

transaksjoner *til eller fra kryptoeiendeler eller mellom kryptoeiendeler* når verdien er tilsvarende 8 000 kroner eller mer, og

§ 10-1 oppheves.