Europa-Parlamentet
2024-2029

Økonomi- og Valutaudvalget

2025/2208(INI)

19.2.2026

UDKAST TIL BETÆNKNING

om digitale aktiver – udfordringer for konkurrenceevnen og integriteten i Den Europæiske Unions finansielle system
(2025/2208(INI))

Økonomi- og Valutaudvalget

Ordfører: Johan Van Overtveldt

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

BEGRUNDELSE.....7

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om digitale aktiver – udfordringer for konkurrenceevnen og integriteten i Den Europæiske Unions finansielle system

(2025/2208(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Den Europæiske Centralbanks (ECB's) Financial Stability Review (revision af den finansielle stabilitet) fra november 2025,

– der henviser til henstilling af 25. september 2025 fra Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) om stablecoin-ordninger med flere udstedere fra tredjelande,

– der henviser til ESRB's rapport fra oktober 2025 med titlen "Crypto-assets and decentralised finance – Report on stablecoins, crypto-investment products and multi-function groups" (kryptoaktiver og decentraliseret finansiering – rapport om stablecoins, kryptoinvesteringsprodukter og multifunktionsgrupper),

– der henviser til rapporten fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) fra december 2024 med titlen "Report on tokenised deposits" (rapport om tokeniserede indskud),

– der henviser til Finance & Development-publikationen, bind 62, nr. 3 (september 2025), fra Den Internationale Valutafond med titlen "Stablecoins and the future of finance" (stablecoins og fremtiden i den finansielle sektor),

– der henviser til rapporten fra Den Internationale Børstilsynsorganisation fra november 2025 med titlen "tokenisation of financial assets" (tokenisering af finansielle aktiver),

– der henviser til den økonomiske årsberetning fra Banken for Internationale Betalinger (BIS) fra juni 2025,

– der henviser til statusrapporten af 22. oktober 2024 fra Rådet for Finansiel Stabilitet (FSB) med titlen "G20 crypto-asset policy implementation roadmap" (G20's køreplan for gennemførelse af politikken for kryptoaktiver),

– der henviser til FSB's statusrapport af 22. oktober 2024 med titlen "The financial stability implications of tokenisation" (konsekvenserne af tokenisering for den finansielle stabilitet),

– der henviser til Bank of Englands høringsdokument af 10. november 2025 med titlen "Proposed regulatory regime for sterling-denominated systemic stablecoins" (foreslået reguleringsordning for systemiske stablecoins, der er denomineret i britiske pund),

– der henviser til briefingen fra Enheden for Kontrol med den Økonomiske Styring og ØMU'en fra november 2025 med titlen "Digital assets: EU regulatory framework,

market uptake, risks and challenges" (digitale aktiver: EU's lovgivningsmæssige ramme, markedsudbredelse, risici og udfordringer),

– der henviser til forretningsordenens artikel 55,

– der henviser til betænkning fra Økonomi- og Valutaudvalget (A10-0000/2026),

A. der henviser til, at det fremgår af ECB's undersøgelse af forbrugerforventninger fra november 2024, at gennemsnitligt 9,7 % af respondenterne i undersøgelsen eller en person i deres husstand ejede kryptoaktiver, hvoraf 54 % indberettede beholdninger til en værdi af under 1 000 EUR, og 91 % indberettede beholdninger til en værdi af under 20 000 EUR;

B. der henviser til, at den samlede globale markedskapitalisering af kryptoaktiver var på 2,03 bio. EUR den 10. februar 2026 med en markedsandel på 12,9 % for stablecoins eller 261 mia. EUR (baseret på private datakilder);

C. der henviser til, at tokeniserede aktiver i februar 2026 udgjorde ca. 1 % af de globale digitale aktiver, hvilket er en andel, der er hastigt voksende (baseret på ikkeharmoniserede private datakilder);

D. der henviser til, at den globale kryptoarbejdsstyrke i 2025 var på over 1,6 millioner fagfolk, hvoraf EU huser en stor, men faldende andel (på grundlag af private datakilder);

E. der henviser til, at artikel 2, stk. 1, i forordning (EU) 2022/858[1] definerer "distributed ledger-teknologi" eller "DLT" som "en teknologi, der muliggør drift og brug af distributed ledgers"; der henviser til, at artikel 2, stk. 2, definerer en "distributed ledger som "et informationsregister, der registrerer transaktioner, og som deles og synkroniseres mellem et sæt af DLT-netknudepunkter ved hjælp af en konsensusmekanisme";

F. der henviser til, at forordning (EU) 2023/1114 om markeder for kryptoaktiver[2] (MiCAR) fastlægger en harmoniseret ramme i EU for kryptoaktiver ved at skelne mellem tre typer, nemlig for det første e-pengetokens, som søger at stabilisere deres værdi ved kun at henvise til én officiel valuta, for det andet aktivbaserede tokens, som har til formål at stabilisere deres værdi ved at henvise til en anden værdi eller rettighed eller en kombination heraf, herunder en eller flere officielle valutaer, og for det tredje andre kryptoaktiver, dvs. en digital gengivelse af en værdi eller af en rettighed, som kan overføres og lagres elektronisk ved hjælp af distributed ledger-teknologi eller lignende teknologi og som ikke falder ind under de andre kategorier;

G. der henviser til, at MiCAR i henhold til artikel 2, stk. 4, ikke finder anvendelse på kryptoaktiver, der betragtes som finansielle instrumenter, indskud, midler,

---

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/858 af 30. maj 2022 om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på distributed ledger-teknologi og om ændring af forordning (EU) nr. 600/2014 og (EU) nr. 909/2014 og direktiv 2014/65/EU (EUT L 151 af 2.6.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/858/oj).

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/1114 af 31. maj 2023 om markeder for kryptoaktiver og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 1095/2010 og direktiv 2013/36/EU og (EU) 2019/1937 (EUT L 150 af 9.6.2023, s. 40, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj).

securitiseringer, forsikringsprodukter eller pensionsprodukter i henhold til gældende EU-ret, hvilket sikrer, at sådanne kryptoaktiver fortsat er omfattet af de relevante sektorspecifikke lovgivningsmæssige rammer og afspejler den produktbaserede tilsynsmodel i EU's lovgivning om finansielle tjenesteydelser;

H. der henviser til, at den lovgivningsmæssige tilgang i USA fortsat er under udvikling, og at de politiske beslutningstagere og lovgivere i USA i stedet generelt henviser til "digitale aktiver", der almindeligvis forstås som omfattende kryptografisk digital gengivelse af værdi eller rettigheder, der er sikret i en distributed ledger, herunder kryptovalutaer, stablecoins og visse tokeniserede instrumenter;

Overblik

1. støtter det langsigtede mål om en systemdækkende, aktivitetsbaseret og teknologineutral tilgang til EU's regelsæt for finansielle tjenesteydelser;

2. understreger, at fremkomsten af nye teknologier skaber nye udfordringer for regulerings- og tilsynsrammen;

3. understreger den potentielle innovations- og konnektivitetskapacitet i kryptografisk sikrede distributed ledgers og lignende teknologier til infrastruktur for finansielle tjenesteydelser, både inden for EU og for EU's globale rolle;

Kryptoaktiver

4. understreger betydningen af at styrke datakapaciteten, navnlig med hensyn til gearing i kryptoindustrien og indbyrdes forbindelser med sektoren for finansielle institutioner uden for banksektoren;

5. opfordrer EBA, Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed, Myndigheden for Bekæmpelse af Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme, Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger, de nationale kompetente myndigheder, ECB og ESRB til at styrke den tilsynsmæssige dialog om væsentlige multifunktionsgrupper (multi-function groups, MFG'er); understreger behovet for at tilpasse MiCAR-politikrammen for væsentlige MFG'er, der ikke er banker;

6. beklager den rolle, som kryptoaktiver spiller med hensyn til at omgå forordninger og sanktioner om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme; understreger betydningen af at finde en bedre balance mellem privatlivets fred og gennemsigtighed i "kend din kunde"-standarderne og overvågningen af betalinger;

Tokenisering

7. bemærker, at betragtning 3 i forordning (EU) 2022/858 definerer "tokenisering" af finansielle instrumenter som den digitale repræsentation af finansielle instrumenter i distributed ledgers eller udstedelsen af traditionelle aktivklasser i tokeniseret form, således at de kan udstedes, lagres og overføres i en distributed ledger;

8. glæder sig over de potentielle fordele ved tokenisering for handel med finansielle aktiver såsom øget effektivitet og gennemsigtighed, men bemærker samtidig, at dens sårbarheder bør overvåges; støtter BIS i det grænseoverskridende betalingssamarbejde;

9. noterer sig de igangværende drøftelser om DLT-pilotordningen;

Stablecoins

10. bemærker, at stablecoins kan falde ind under to typer under MiCAR's retlige ramme, nemlig aktivbaserede tokens og e-pengetokens;

11. bemærker, at stablecoins er en form for privat pengeskabelse og at deres økonomiske funktion har ligheder med fastkursregimer, pengemarkedsforeninger og banker, der opererer i henhold til "Narrow Banking"-princippet; understreger imidlertid, at MiCAR forbyder udstedere af e-pengetokens og af kryptoaktivtjenester at tilskrive renter direkte eller indirekte i forbindelse med e-pengetokens, og understreger, at stablecoins ikke har direkte adgang til centralbanker og ikke er underlagt offentlige indskudsgarantier; bemærker risikoen for nedskrivning af stablecoins;

12. anerkender den manglende retssikkerhed i EU-retten med hensyn til muligheden for multiudstedelse af stablecoins af en enhed i EU og en enhed uden for EU, hvor de digitale stablecoins, der udstedes af begge enheder, er fuldt ud fungible og ikke kan skelnes fra hinanden; opfordrer Kommissionen til hurtigst muligt at fremsætte et lovgivningsforslag om dette spørgsmål for at sikre retssikkerheden og tilvejebringe stærke tilsynsmæssige sikkerhedsforanstaltninger, solide samarbejdsordninger og forbedrede krisestyringsprotokoller;

Andre aspekter

13. understreger, at interoperabilitet er afgørende inden for den digitale finans og f.eks. stiller krav om bærbar identitet og verificerbare legitimationsoplysninger som understøttende komponenter i markedsinfrastruktur på tværs af netværk; understreger, at tilgange til identifikatorer for juridiske enheder/verificerbare identifikatorer for juridiske enheder bør vurderes som infrastrukturelle værktøjer;

14. noterer sig de igangværende drøftelser om den digitale euro;

15. beklager EU's afhængighed af tjenesteudbydere uden for EU for så vidt angår DLT-infrastruktur; understreger, at den amerikanske regerings behandling af digitale aktiver bør overvåges med forsigtighed;

16. noterer sig de igangværende drøftelser om tilsyn med udbydere af kryptoaktivtjenester;

°

° °

17. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

BEGRUNDELSE

I denne beretning undersøger vi indvirkningen af fremkomsten af digitale aktiver på sektoren for finansielle tjenesteydelser og dens betydning for den lovgivningsmæssige ramme. Digitale aktiver henviser generelt til enhver digital gengivelse af værdi, der registreres i en kryptografisk sikret distributed ledger.

Nogle principper er nyttige som et udgangspunkt. Målet bør være et systemdækkende, aktivitetsbaseret og teknologineutralt synspunkt. Selv om distributed ledgers eventuelt moderniserer den finansielle infrastruktur, ændrer de ikke nogen økonomiske funktioner i sig selv, såsom handel, clearing og afvikling. Nye teknologier medfører altid nye udfordringer. De lovgivningsmæssige rammer kan næppe betegnes som teknologineutrale med hensyn til alle fremtidige udviklinger og skal tilpasses de skiftende realiteter. Det er nødvendigt at finde en balance mellem at fremme innovation og forhindre, at regelarbitrage får for meget plads.

EU har med forordning (EU) 2023/1114 om markeder for kryptoaktiver (MiCAR) vedtaget lovgivning, der udgør en ramme for kryptoaktiver. Kryptoaktiver, der betragtes som finansielle instrumenter i henhold til eksisterende EU-ret, er fortsat omfattet af de relevante sektorspecifikke lovgivningsmæssige rammer.

På den ene side er der fortsat en række risici for sektoren for digitale aktiver. Ud fra et makroprudentielt perspektiv skal datakapaciteten styrkes for at opnå en bedre fornemmelse for de finansielle risici og sammenkoblingen med andre dele af de finansielle tjenesteydelser. Multifunktionsgrupper, der skaber forbindelser mellem forskellige typer kryptoaktiver, bør underkastes kontrol. Kryptoaktiver anvendes også stadig alt for ofte til omgåelse af AML-CFT-forordninger og -sanktioner. Et aspekt af stablecoins, hvor der er behov for juridisk klarhed, er spørgsmålet om multiudstedelse, som der først kom opmærksomhed på efter vedtagelsen af MiCAR.

På den anden side kan anvendelsen af distributed ledgers i sektoren for finansielle tjenesteydelser bl.a. øge effektiviteten og konnektiviteten. Tokenisering gør det også muligt at anvende distributed ledger-teknologi til eksisterende finansielle aktiver, hvilket potentialt kan reducere omkostningerne og forbedre gennemsigtigheden. Der vil stadig være behov for en hel del prøven sig frem for at finde frem til fordele, hvorimod sårbarheder vil skulle overvåges.

Afslutningsvist bemærkes det, at fremtiden for den digitale finans ikke kun er ved at tage form i Europa. Det er bydende nødvendigt, at Europa deltager i den globale debat. Både med hensyn til risikostyring og med hensyn til omlægning af den finansielle infrastruktur vil det være nødvendigt at drøfte samarbejde, standarder, indbyrdes forbundethed, ækvivalens og reguleringsmæssige krav.