

Dato: 26.04.2022

Høringsinnspill fra Teknologirådet til Finansmarkedsmeldingen 2022

Teknologirådet vil med dette komme med sine innspill til Finansmarkedsmeldingen 2022, kapittel 4.4 «Kryptovaluta og desentralisert finans».

Desentraliserte teknologier for finans er i sterk vekst. Dersom veksten fortsetter, kan det få stor innvirkning finansmarkedene globalt og i Norge. Det er derfor prisverdig at regjeringen vier temaet oppmerksomhet i meldingen. Teknologien kan endre finansmarkedene slik vi kjenner dem, og det er avgjørende at norske myndigheter er tett på utviklingen.

Vi viser for øvrig til kortrapporten «[En norsk kurs for kryptovaluta](#)».

4.4.1 Markedsutvikling

Meldingens kapittel 4.4.1 beskriver den kraftige veksten i markedene for kryptoeiendeler de siste årene. Det er særlig gjennom pandemiårene kryptovaluta har tatt steget inn i massemarkedet, og fått sitt endelige gjennombrudd.

I meldingen heter det at “Både i Norge og internasjonalt arbeides det på flere fronter med hvilke muligheter som kan ligge i kryptoaktiva og desentralisert teknologi (DLT) generelt.” Hvilket arbeid som gjøres i Norge konkretiseres imidlertid ikke.

Generelt har norske myndigheter en avventende holdning til kryptovaluta, med begrenset regulering og forbrukerbeskyttelse, og uten noen klar strategi. Norske banker har vist en restriktiv linje overfor kryptovaluta. Til tross for dette har vi sett flere etableringer av selskaper som satser på kryptoverdier i Norge de senere årene, noe som tyder på at det finnes norske næringsmuligheter i dette markedet.

Et viktig spørsmål er hvorvidt myndighetene bør legge bedre til rette for de nye teknologiene, eller om de medfølgende risikoene tilsier at de heller bør forsøke å bremse utviklingen. Regulering av risiko, ved for eksempel å gi forbrukere og investorer bedre rettigheter, kan også øke utbredelsen av kryptoeiendeler.

Andre land har hatt en mer offensiv tilnærming enn Norge, og ønsket etableringer innen kryptovaluta velkommen. I Sveits har for eksempel raske regulatoriske avklaringer bidratt til veksten. Blant annet har det sveitsiske finanstilsynet gitt ut detaljert veiledning for klassifisering av kryptoeiendeler. Dette er noe som også kunne vært vurdert i Norge.

4.4.2 Risiko og 4.4.3 Regulering

Teknologirådet slutter seg til vurderingene av at kryptovaluta kan medføre risiko, som beskrevet i kapittel 4.4.2, med særlig vekt på finansiell stabilitet, energiforbruk og fare for kriminell kryptoaktivitet. Meldingens kapittel 4.4.3 beskriver en rekke internasjonale initiativer for å regulere kryptoaktiva, med hovedvekt på reguleringene fra EU som vil bli EØS-relevante. Men meldingen beskriver i liten grad hvilket handlingsrom og hvilke valgmuligheter norske politikere og myndigheter har i møte med utviklingen.

Finansiell stabilitet

Hittil har store svingninger i kryptomarkedene hatt begrenset gjennomslag til den tradisjonelle økonomien. Men fremveksten av såkalte *stablecoins* bekymrer myndigheter over hele verden. Blant annet vurderer europeiske og amerikanske myndigheter å innføre kapitalkrav for stablecoins. Men slike krav kan også knytte kryptoøkonomien tettere til tradisjonell finans, og dermed utvide systemrisikoen.

I kapittel 4.4.3 beskrives Baselkomiteens høringsforslag, som vil innebære at «bankene skal oppfylle strenge kapitalkrav ved eksponeringer mot kryptoaktiva som er ansett som særskilt risikofylte, herunder Bitcoin (...), slik at de har nok kapital til å tåle et fullstendig tap av hele beholdningen». Meldingen sier imidlertid ikke noe om norske myndigheters vurdering av om et slikt krav er fornuftig.

Kryptovaluta og desentralisert finans er komplekse teknologiske og økonomiske fenomener. Forskere har pekt på parallellen til situasjonen før finanskrisen i 2008, da avanserte finansielle produkter vokste frem på siden av de regulerte finanstjenestene. Svært få forstod derfor hvor stor risiko dette medførte for hele finanssystemet. En viktig jobb for myndighetene vil derfor være å studere og overvåke fremveksten av kryptoøkonomien tett.

Strømforbruk

Bitcoin-nettverket bruker anslagsvis like mye strøm som hele Norge. EU-parlamentet avviste nylig et forslag om å forby den mest energikrevende metoden for å sikre transaksjoner i kryptovaluta (såkalt *proof of work*). I stedet skal kraftforbruket motvirkes gjennom økonomiske insentiver, via taksonomien for bærekraftig økonomisk aktivitet (omtalt i meldingens kapittel 5.3.2). I Norge nyter aktørene godt av lave elavgifter for datasentre.

Selv om nye metoder for å verifisere kryptotransaksjoner kan redusere strømforbruket betraktelig, er det knyttet usikkerhet til konsekvensene for andre viktige egenskaper for kryptovalutaene, som sikkerhet og desentralitet.

Kriminell kryptoaktivitet

Ved bruk av kryptovaluta er en i utgangspunktet anonym, samtidig som det er lett å flytte verdiene. Kryptovaluta brukes derfor til hvitvasking, som betalingsmiddel ved utpressing eller løsepenggevirus, og til skatteunndragelse. Det spekuleres også i om land som Nord-Korea, og i den senere tid Russland, satser på kryptovaluta for å unngå sanksjoner. På den andre siden er transaksjonene ofte sporbare, og anonymiteten kan i prinsippet være begrenset. Kryptovaluta kan også være et alternativ for dissidenter eller vanlige innbyggere i land med pengepolitisk vanstyre.

Både dagens reguleringer og mulige nye reguleringer fra EU er beskrevet i meldingens kapittel 4.4.3. Teknologirådet etterlyser likevel en vurdering av hvorvidt de foreslåtte reguleringene er i tråd med Norges ønsker og behov, og om de er tilstrekkelige for å møte de utfordringene økt kryptoaktivitet medfører.

4.4.4 Digitale sentralbankpenger

Teknologirådet ser at omtalen av digitale sentralbankpenger i årets finansmarkedsmelding er knapp. Teknologirådet mener tiden er inne for å starte den politiske debatten om digitale sentralbankpenger. I finansmarkedsmeldingen understrekes det også at en eventuell innføring av digitale sentralbankpenger i Norge må forankres politisk. Det er ingen grunn til å vente med denne diskusjonen til alle tekniske spørsmål er avklart.

I Sverige er det nedsatt et utvalg for å utrede en rekke spørsmål knyttet til innføring av digitale sentralbankpenger. Et tilsvarende arbeid kan vurderes også i Norge.

Teknologirådet vil peke på to (av flere) spørsmål som Stortinget bør ta stilling til:

Skal det være mulig å betale anonymt i fremtiden?

Med kontanter kan du være anonym, både overfor den du handler med, og overfor myndighetene. Når du betaler med bankkort eller giro, registreres derimot detaljerte opplysninger om deg, og om hva du kjøpte fra hvem. Med digitale sentralbankpenger kan vi velge ulike grader av anonymitet. Ikke overraskende har et land som Kina valgt å gi myndighetene fullt innsyn. Men en digital sentralbankvaluta kan også gjøres helt anonym, som dagens kontanter. Så hva skal veie tyngst? Retten til å betale anonymt? Eller muligheten til å motarbeide kriminell aktivitet, som terrorfinansiering eller skatteunndragelse?

Vil en digital krone gå bankene i næringen?

Dersom det finnes risikofrie, digitale sentralbankpenger, er det en fare for at befolkningen heller vil ha slike penger, enn vanlige bankinnskudd. Da må bankene finansiere utlån på andre måter. Det kan medføre høyere rente på lån. I urolige tider kan det også gi økt fare for «løp» mot bankene, hvor brukerne veksler inn pengene i panikk og bytter til DSP.

Norges Bank ønsker ikke å undergrave de øvrige bankenes rolle. Banken peker derfor på behovet for å bygge inn tilstrekkelig «friksjon» i form av eventuell (negativ) rente, gebyrer eller tak på beholdningen. Samtidig vil friksjon gjøre digitale sentralbankpenger mindre attraktive sammenlignet med kryptovaluta.

Med vennlig hilsen

Tore Tennøe
Direktør

Anne Siri Koksrud Bekkelund
Senior prosjektleder