

Vergaderjaar 2018–2019

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 201

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2019

Zoals toegezegd in het debat over cryptovaluta van 16 mei 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 81, item 11) stuur ik u bij deze een brief over de regulering van crypto's (ook wel virtuele valuta of cryptovaluta genoemd). Bijgaand bij deze brief treft u tevens het onderzoek en advies van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) over een regelgevend kader voor crypto's aan¹. Dit onderzoek en advies zijn eerder aangekondigd in mijn Agenda voor de financiële sector.² Verder informeer ik u over de afspraken die afgelopen oktober in de *Financial Action Task Force* (FATF) zijn gemaakt over crypto's. Tenslotte kom ik in een bijlage bij deze brief terug op een aantal moties en toezeggingen uit het VAO Banksector van 21 februari 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 55, item 22) en uit het debat over crypto's van 16 mei 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 81, item 11).

Advies toezichthouders

Crypto's in hun huidige vorm brengen risico's mee, met name op het gebied van integriteit en consumentenbescherming. Tegelijkertijd bieden bepaalde functionaliteiten en technologieën achter crypto's kansen voor nieuwe toepassingen. Bij mijn vraag om een gezamenlijk advies van DNB en AFM over een aanpak en mogelijke regulering van crypto's heb ik de toezichthouders verzocht om rekening te houden met vier uitgangspunten:³

1. Hiaten in consumenten- en investeringsbescherming moeten waar nodig worden gedicht, maar maatregelen moeten proportioneel zijn.
2. De integriteit van het financiële stelsel blijft geborgd.
3. De innovatieve techniek achter crypto's blijft behouden, zoals de gebruikte cryptografie en *distributed ledger technology* (DLT).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 32 013, nr. 200

³ Zie ook de eerdere Kamerbrief over crypto's: Kamerstuk 32 013, nr. 168

4. Het grensoverschrijdende karakter van cryptovaluta vraagt om een aanpak op Europees niveau. Nationale regels kunnen eenvoudig worden ontweken of lastig worden gehandhaafd.

De AFM en DNB komen in hun advies tot de conclusie dat crypto's inderdaad significante risico's meebrengen, vooral op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering. Ook zien zij de risico's met betrekking tot de kwetsbaarheid voor misleiding, fraude, oplichting, manipulatie en cybercriminaliteit. De toezichthouders en ikzelf hebben de afgelopen jaren consumenten en investeerders meerdere keren gewaarschuwd voor deze risico's. De toezichthouders benadrukken dat deze risico's nog steeds aanwezig zijn in de huidige cryptomarkten. Hierbij geven ze evenwel aan dat de impact van de risico's op Nederlandse consumenten momenteel minder groot lijkt dan begin 2018, als gevolg van de afgenomen interesse in crypto's en omdat consumenten zich steeds meer bewust lijken van de grootste risico's. Tegelijkertijd zien de toezichthouders de potentie van bepaalde functionele toepassingen van crypto's en hun achterliggende technologieën voor de financiële sector. Voorts zijn de toezichthouders in hun advies ingegaan op de verzoeken in de moties Paternotte-Van der Linde⁴ en de motie Azarkan⁵ ten aanzien van de regulering in andere landen en de regulering van *Initial Coin Offerings*.

De toezichthouders doen op basis van een grondige analyse van bovengenoemde kansen en risico's een aantal aanbevelingen. De toezichthouders adviseren geen nationale regelgeving in te voeren ten aanzien van consumentenbescherming, omdat dit geen significante bijdrage levert aan het verminderen van de risico's voor consumenten in Nederland. Zodoende zullen de kosten van toezicht naar verwachting niet opwegen tegen de baten. Zij komen tot deze conclusie mede gelet op het digitale en grensoverschrijdende karakter van crypto's, het relatief kleine aantal Nederlandse cryptodienstverleners en het ontbreken van een internationaal afgestemd kader ten aanzien van consumentenbescherming. De toezichthouders geven aan dat het effectiever is om de cryptomarkten te blijven monitoren, bij te blijven dragen aan een juiste risicoperceptie bij consumenten en actief mee te werken aan internationale initiatieven om de risico's van crypto's aan te pakken.⁶ Dit neemt niet weg dat de toezichthouders – waar mogelijk internationaal afgestemd – verdere acties zullen overwegen, mochten de marktomstandigheden veranderen.

Vervolgstappen

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de AFM en DNB ga ik de volgende acties ondernemen:

- Gezien het hoge risico van crypto's op witwassen en terrorismefinanciering ga ik over tot de invoering van een vergunningsplicht voor aanbieders van omwisseldiensten tussen crypto's en fiat geld, en bewaarportemonnees voor crypto's. Deze vergunningsplicht is ook aangekondigd in mijn Agenda voor de financiële sector en is onderdeel van het wetsvoorstel ter implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn, dat op 11 december 2018 ter openbare consultatie is voorgelegd.⁷ De vergunning is specifiek gericht op de aanpak van

⁴ Kamerstuk 32 013, nr. 191 en nr. 192

⁵ Kamerstuk 32 013, nr. 194

⁶ Zo heeft de Europese toezichthouder EMSA onlangs een rapport gepubliceerd met een advies over crypto's op Europees niveau, waaraan de AFM actief heeft bijgedragen. Zie: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/crypto-assets-need-common-eu-wide-approach-ensure-investor-protection>

⁷ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingamld4>

witwassen en terrorismefinanciering. DNB wordt aangewezen als toezichthouder. Ik zal bezien hoe het afgebakende doel van de vergunning zo duidelijk en transparant mogelijk aan consumenten kan worden overgebracht, zodat geen onjuiste verwachtingen over consumentenbescherming ontstaan.

- Uit het advies volgt dat de Europese regels rondom het effectenverkeer meer ruimte kunnen bieden voor toepassingen van *distributed ledger technology*, de techniek achter de meeste crypto's. Hierbij gaat het specifiek om toepassingen bij de kleinschalige verhandeling, en de clearing en settlement van effecten. Daarnaast bevelen de toezichthouders aanpassingen van Europese regels aan om financieringsvormen waarbij crypto's gebruikt worden onder de relevante regels voor ondernemingsfinanciering te brengen. Ik zal samen met de toezichthouders bezien welke aanpassingen van de Europese regels nodig zijn en mij, samen met de AFM en DNB, inzetten om deze aanpassingen in Brussel te agenderen.
- Om beter toezicht te kunnen houden op financieringsvormen waarbij crypto's gebruikt worden (zoals bepaalde Initial Coin Offerings (ICO's)) adviseren de toezichthouders het Nederlandse effectenbegrip in lijn te brengen met de definitie in de richtlijn Markten voor financiële instrumenten II (MiFID II). Ik ga de mogelijkheid tot aanpassing van de reikwijdte van het effectenbegrip in de Wet op het financieel toezicht onderzoeken, zodat financieringsvormen waarbij crypto's gebruikt worden onder het bereik van de huidige regels zouden komen te vallen. Ik sta positief tegenover deze doelstelling, maar de eventuele consequenties van het uitbreiden van het effectenbegrip voor andere financiële producten en andere wetten en besluiten moeten goed worden bezien. Ik kom hier in de loop van 2019 op terug.

De volatiliteit van de waarde van crypto's in 2017 en 2018 heeft laten zien dat de omstandigheden in de cryptomarkten snel kunnen veranderen. Samen met de toezichthouders zal ik de ontwikkelingen in de cryptomarkt nauwlettend in de gaten blijven houden en waar nodig de Kamer hierover informeren.

Aanpassing FATF-aanbevelingen en internationale aanpak

In oktober 2018 is op de plenaire vergadering van de FATF besloten om crypto's onder de FATF-aanbevelingen te brengen, wat betekent dat aanbieders van diensten gerelateerd aan crypto's wereldwijd onder integriteitstoezicht gebracht gaan worden. Deze afspraken gaan verder dan de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn.⁸ Zo zullen crypto-naar-crypto omwisseldiensten en financiële diensten aan partijen die ICO's organiseren ook onder integriteitstoezicht gebracht worden. De FATF komt in juni 2019 met verdere «*guidance*» over de invulling van deze beslissing, zodat er meer duidelijkheid komt over de benodigde aanpassingen die gedaan moeten worden aan de hand van de FATF-aanbevelingen. Nederland is actief betrokken bij het schrijven van deze guidance. Omdat de FATF-afspraken verder gaan dan de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn, zal ik samen met de toezichthouders een Europese benadering van deze aanpassingen agenderen in Brussel. Zo kan worden voortgebouwd op het EU-brede regime voor crypto's dat met de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn is neergezet.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁸ Zie website van de FATF voor een overzicht van de aanpassingen: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/regulation-virtual-assets.html>

Tijdens het VAO Bankensector van 21 februari 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 55, item 22) en het debat over crypto's van 16 mei 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 81, item 11) is een aantal moties ingediend en heb ik een aantal toezeggingen gedaan. Hieronder geef ik een overzicht over hoe ik uitvoering heb gegeven aan deze moties en toezeggingen.

1. Regulering in andere landen (motie Paternotte-Van der Linde en motie Azarkan)

In de motie Paternotte-Van der Linde⁹ en de motie Azarkan¹⁰ verzoekt de Kamer de regering te onderzoeken in hoeverre respectievelijk het Japanse en het Zwitserse model voor regulering van crypto's als inspiratie kunnen dienen voor een Nederlands regelgevend kader. De AFM en DNB hebben deze (en andere) landen meegenomen in de analyse voor hun advies, waarmee uitvoering is gegeven aan deze moties.

2. Regulering van Initial Coin Offerings (ICO's)

De motie Paternotte-Van der Linde¹¹ verzoekt de regering om te onderzoeken hoe een regelgevend kader voor ICO's kan worden vormgegeven. In de Kamerbrief is aangegeven dat de AFM en DNB aanbevelingen hebben gedaan voor een regelgevend kader voor ICO's. In de Kamerbrief heb ik aangegeven welke acties ik ga ondernemen naar aanleiding van deze aanbevelingen. Hiermee is uitvoering gegeven aan deze motie.

3. Bewustwording consumenten (motie Ronnes-Bruins)

De motie Ronnes-Bruins¹² verzoekt de regering om in overleg te gaan met toezichthouders en consumentenorganisaties over het creëren van bewustwording van consumenten over de kansen en risico's van crypto's. In reactie hierop heb ik een aantal acties ondernomen. Er is contact opgenomen met Wijzer in Geldzaken. Op de website van Wijzer in Geldzaken staat een artikel¹³ over de risico's van beleggen in crypto's. Daarnaast is er met de Consumentenbond gesproken, die meermaals heeft geïnformeerd over de risico's van crypto's.¹⁴ Hierbij is afgesproken dat wij de komende tijd nauw contact houden over mogelijke problemen op het gebied van consumentenbescherming. Ten slotte heeft de AFM begin dit jaar onderzoek gedaan naar het gedrag van consumenten als het gaat om crypto's.¹⁵ Eind 2018 heeft de AFM de uitkomsten van haar vervolgonderzoek gepresenteerd. Dit laatste onderzoek bevestigt het eerdere beeld dat verreweg de meeste Nederlanders die in crypto's hebben geïnvesteerd, dit met geld hebben gedaan dat ze kunnen missen. Zo'n 95% van hen meldt niet in de financiële problemen te raken als hun crypto-bezit zou verdampen. De AFM heeft de afgelopen jaren consumenten met regelmaat gewaarschuwd voor de grote risico's die er verbonden zijn aan het speculeren met crypto's en hen gewezen op het

⁹ Kamerstuk 32 013, nr. 191

¹⁰ Kamerstuk 32 013, nr. 194

¹¹ Kamerstuk 32 013, nr. 192

¹² Kamerstuk 32 013, nr. 193

¹³ Zie <https://www.wijzeringeldzaken.nl/Beleggen/beleggen-in-bitcoins-en-ander-cryptogeld/>

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: <https://www.consumentenbond.nl/sparen-en-beleggen/investeren-in-cryptovaluta>, <https://www.consumentenbond.nl/online-kopen/betalen-met-bitcoin> en <https://www.consumentenbond.nl/binaries/content/assets/cbhippowebsite/gidsen/consumentengids/2018/nummer-1---januari/201801p30-de-bitcoin-p.pdf>

¹⁵ Zie voor het volledige rapport: https://www.afm.nl/~/_profmedia/files/onderwerpen/cryptos/rapport-investeren-in-crypto.pdf

feit dat crypto's niet onder Wft-toezicht staan. Van de crypto-bezitters zegt 80% bekend te zijn met de waarschuwingen die de AFM heeft gepubliceerd.

4. Kopen van crypto's met creditcard (motie Nijboer-Ronnes)

In de Verenigde Staten heeft een aantal banken zelfstandig actie ondernomen om te voorkomen dat klanten crypto's met creditcards kunnen kopen, om zo te voorkomen dat zij met geleend geld speculeren met crypto's en onnodige kredietrisico's lopen. Naar aanleiding van de motie Nijboer-Ronnes¹⁶, ingediend bij het VAO Bankensector, heb ik met creditcardmaatschappijen en de toezichthouders besproken of dergelijke maatregelen in Nederland ook mogelijk zijn. Hieruit blijkt dat dit risico op dit moment in Nederland niet aan de orde is en dat er geen noodzaak is voor ingrijpen. Nederlandse creditcards werken anders dan Amerikaanse kaarten. Bij meer dan 90% van de in Nederland uitgegeven creditcards wordt elke maand het saldo afgeschreven en vindt van tevoren een gedegen kredietwaardigheidsonderzoek plaats. Daarnaast blijkt uit recent onderzoek van de AFM dat weliswaar 23% van de Nederlanders die crypto's hebben gekocht dit middels een creditcard hebben gedaan, maar dat 95% van hen de creditcardrekening in één keer heeft voldaan. Desalniettemin zullen de toezichthouders de situatie in de toekomst in de gaten blijven houden.

5. Energieverbruik van (het minen van) crypto's

In het debat over crypto's van 16 mei 2018 kwam het energieverbruik van crypto's aan de orde (Handelingen II 2017/18, nr. 81, item 11). Met name het «minen» van crypto's kost veel energie, vanwege de grote computerkracht die hiervoor nodig is. In het debat heb ik de leden Nijboer (PvdA) en Ronnes (CDA) toegezegd om het energieverbruik onder de aandacht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat te brengen en om te bekijken of het bijvoorbeeld aan de Industrietafel van het Klimaatakkoord besproken kon worden. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft in beantwoording op eerdere Kamervragen aangegeven dat het energieverbruik benodigd voor miningactiviteiten die in Nederlandse datacenters plaatsvinden gebonden zijn aan de geldende energiebesparingswetgeving en aan energiebesparingsconvenanten (zoals het MJA3-convenant).¹⁷ De Staatssecretaris heeft in haar beantwoording verder aangegeven dat verdere acties niet nodig zijn, met name omdat het overgrote deel van de miningactiviteiten buiten Nederland plaats vindt.

6. Kabinetsbrede digitaliseringstrategie

In het debat heb ik tevens toegezegd om de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat te informeren over de wens van het lid Snels (GroenLinks) om in de kabinetsbrede digitaliseringstrategie in te gaan op de rol van de overheid in het kader van het reguleren en, met name, het stimuleren van de blockchaintechnologie (Handelingen II 2017/18, nr. 81, item 11). De Nederlandse Digitaliseringsstrategie zoals gepubliceerd in juni jl. gaat uitgebreid in op de blockchaintechnologie en de Nederlandse inzet hierop, zoals het initiatief tot de Dutch Blockchain Coalition.¹⁸ In maart 2019 zal het kabinet, in samenwerking met onder andere kennisinstellingen, bedrijfsleven en wetenschap, een digitale top organiseren

¹⁶ Kamerstuk 32 013, nr. 153

¹⁷ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 951

¹⁸ Zie voor het volledige rapport: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/01/nederlandse-digitaliseringsstrategie>

waarbij wordt ingegaan op de stand van zaken rondom de digitaliseringsstrategie en de vervolgacties die daaruit voortvloeien.

7. Piramidespelen

In het debat uitte het lid Nijboer (PvdA) zorgen over het aantal piramidespelen rondom crypto's. Ik heb hierbij toegezegd om bij de Nederlandse Kansspelautoriteit (KSA), die verantwoordelijk is voor de aanpak van piramidespelen, onder de aandacht te brengen dat ik op de hoogte gehouden wil worden over piramidespelen waarbij crypto's een rol hebben. De KSA heeft daarop aangegeven crypto's mee te nemen bij de algehele monitoring van mogelijke piramidespelen. Gezien het geringe aantal meldingen bij de KSA over piramidespelen rondom crypto's lijkt er op dit moment geen groot probleem te bestaan op dit punt.

8. Belastingheffing crypto's

De belastingheffing over crypto's kwam eveneens aan de orde in het debat (Handelingen II 2017/18, nr. 81, item 11). Het lid Ronnes (CDA) uitte hierover zorgen gezien het vaak anonieme karakter van crypto's. Ik heb dit bij de Staatssecretaris van Financiën onder de aandacht gebracht. De Belastingdienst heeft de afgelopen periode informatie op belastingdienst.nl aangepast om particulieren en ondernemers beter te informeren over de wijze waarop crypto's in de aangifte opgenomen dienen te worden. Crypto's zijn door de onderliggende techniek en het ontbreken van structurele (internationale) gegevensuitwisseling minder transparant dan reguliere financiële producten. Om het inzicht in crypto's te verbeteren heeft de Belastingdienst (controle)medewerkers opgeleid en worden technische middelen verder ontwikkeld. De Belastingdienst blijft de controle- en opsporingsvaardigheden rondom crypto's waar nodig verbeteren.

9. Centrale bank digitaal geld

Ten slotte kwam *Central Bank Digital Currency* (CBDC, centrale bank digitaal geld) aan de orde (Handelingen II 2017/18, nr. 81, item 11). Het lid Alkaya (SP) vroeg mij over de mogelijkheden van een door de overheid uitgegeven digitale munt. Daarnaast heeft hij mij verzocht om, indien mogelijk, in deze brief al in te gaan op de uitkomsten van het onderzoek dat de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) over nieuwe vormen van geld, waarin CBDC ook wordt meegenomen. Op 17 januari 2019 is het onderzoek van de WRR gepresenteerd. Ik zal in de kabinetsreactie op dit rapport verder ingaan op de vragen over een door de overheid uitgegeven digitale munt.