

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2937

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Kritieke Grondstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2936)
Fiche: Verordening Markten in Cryptoactiva (MiCA)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Markten in Cryptoactiva en aanpassing van richtlijn 2019/1937.¹
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
23 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 593/3
- d) *EUR-lex*
https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200924-crypto-assets-proposal_en.pdf
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2020)380
- f) *Behandelingstraject Raad*
Economische en Financiële raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel is onderdeel van de mededeling betreffende het «Digital Finance Package», een pakket maatregelen dat ziet op de kansen en risico's van digitalisering in de financiële sector.² De Commissie onderzoekt al enige tijd de mogelijkheden en uitdagingen die gepaard gaan met cryptoactiva.³ In het FinTech-actieplan van 2018 heeft de Commissie de Europese Bankautoriteit (EBA) en de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA) opdracht gegeven om de toepasbaarheid en geschiktheid van het bestaande EU-regelgevend kader voor crypto's te beoordelen. De conclusie van EBA en ESMA was dat, alhoewel bepaalde typen crypto's onder huidige EU-regelgeving vallen, het kader niet altijd duidelijk en gemakkelijk toepasbaar is. Daarbij zijn EBA en ESMA tot de conclusie gekomen dat de meeste crypto's buiten de reikwijdte vallen van EU-regelgeving en daarmee niet onderworpen zijn aan regels voor bijvoorbeeld consumentenbescherming. Daarnaast hebben de Raad en de

¹ Met de verordening wordt gelijktijdig ook een wijziging voorgesteld van richtlijn (2019/1962) inzake de bescherming van personen die inbreuken. Hiermee wordt deze richtlijn van toepassing op het melden van schendingen van de voorgestelde verordening en de vereiste voor lidstaten om dit te verwerken en dit te communiceren met de EBA en ESMA.

² De BNC-fiches over de mededeling over de Digital Finance Strategy en daaronder gepresenteerde voorstellen volgen op een later moment. Deze voorstellen zijn: mededeling raamwerk *retail payment* strategie, verordening digital operational resilience, verordening pilot voor *digital ledger technology*.

³ Een crypto is een digitale weergave van waarde die niet door een centrale bank of een overheid wordt uitgegeven of gegarandeerd, die niet noodzakelijk aan een wettelijk vastgestelde valuta is gekoppeld en die niet de juridische status van valuta of geld heeft, maar die door natuurlijke of rechtspersonen als ruilmiddel wordt aanvaard en die elektronisch kan worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld.

Commissie zich in december 2019 in een gezamenlijke verklaring uitgesproken over de noodzaak van een regelgevend kader voor crypto's.⁴ Dit voorstel voor een verordening is dan ook de uitkomst van het bovenstaande, in combinatie met de bredere inzet van de Commissie op het gebied van *digital finance*.

De verordening streeft vier doelen na, namelijk: rechtszekerheid binnen de EU, het stimuleren van innovatie, het regelen van consumentenbescherming en regels omtrent marktintegriteit, en het waarborgen van financiële stabiliteit. De verordening schept een regelgevend kader voor cryptodienstverleners en crypto-uitgevers die niet onder de huidige EU-regelgeving vallen. De verordening komt verder in de plaats van de nationale wetgevende maatregelen die sommige lidstaten al reeds hebben getroffen. Zogenaamde *stablecoins* (crypto's waarvan de uitgevers claimen dat zij een stabiele prijs hebben) worden tevens gereguleerd in dit voorstel.

In het voorstel worden er regels verbonden aan het aanbieden en adverteren van crypto's aan het publiek. Zo moet er een *white paper* opgesteld worden door de uitgever en gedeeld worden met de toezichthouder. De toezichthouder zal dan vervolgens moeten beoordelen of het gaat om een crypto die kwalificeert als een bestaand financieel product of onder de verordening Markten in Cryptoactiva (MiCA) valt. De toezichthouder kan in het kader van de notificatie wel publiekelijk delen dat de *crypto asset service provider* niet voldoet aan haar verplichtingen, of eisen dat er additionele informatie beschikbaar wordt gesteld in het *white paper*.

Daarnaast worden er twee soorten zogenaamde *stablecoins* gedefinieerd en gereguleerd, namelijk de *asset-referenced tokens* en *electronic money tokens*. Een *asset-referenced token* is een *token* dat beoogt een betaalmiddel te zijn, met een stabiele prijs die gebaseerd is op een mandje met (kortlopende) activa (bijv. meerdere fiat valuta, crypto valuta of andere activa). Een *electronic money (e-money) token* is een *token* dat beoogt een betaalmiddel te zijn, met een stabiele prijs, waarvoor de uitgever voor elke uitgegeven *token* de volledige waarde in kas heeft (al dan niet door die waarde zelf als deposito aan te houden bij een financiële instelling). Deze variant lijkt zeer sterk op het bestaande elektronisch geld.

Voor met name *asset-referenced tokens* worden strenge regels voorgesteld. Zo wordt voorgesteld dat zij pas in de EU kunnen worden aangeboden, of tot de handel op een handelsplatform kunnen worden toegelaten, als de uitgevende instelling over een goedgekeurd *white paper* beschikt en een vergunning heeft in de EU. Daarbij moet bij de uitgifte voldaan worden aan kapitaalvereisten, *governance* regels, regels met betrekking tot belangenverstrengeling, regels betreffende het stabilisatiemechanisme en de eisen met betrekking tot aan te houden reserves en vereisten voor de bewaring van de reserves. Daarnaast is er een aantal minimumrechten voor consumenten als de uitgever van de *token* niet belooft dat de klant het *token* altijd tegen de ingelegde waarde kan inwisselen. Er wordt verder een onderscheid gemaakt tussen «normale» *asset-referenced tokens* en «significante» *asset-referenced tokens*. De nadere uitwerking hiervan zal via gedelegeerde handelingen worden vastgesteld door de EBA. De uitgevers van significante *asset-referenced tokens* worden onderworpen aan aanvullende vereisten m.b.t. kapitaal, interoperabiliteit en liquiditeitsbeheerbeleid en komen onder direct toezicht van EBA te staan.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/12/05/joint-statement-by-the-council-and-the-commission-on-stablecoins/>.

Ook voor *e-money tokens* worden regels geïntroduceerd. Zo wordt voorgesteld dat *e-money tokens* in de EU pas aan het publiek mogen worden aangeboden of tot de handel op een handelsplatform mogen worden toegelaten, als de uitgevende instelling een vergunning heeft als kredietinstelling of als «instelling voor elektronisch geld», zoals vastgelegd in de Elektronisch geldrichtlijn.⁵ De voorgestelde verordening stelt ook dat «e-geldtokens» als elektronisch geld worden beschouwd. Tevens worden voorwaarden gesteld aan het *white paper*. Ook voor deze *tokens* wordt er verschil gemaakt tussen normaal en significant, waarbij voor significante *tokens* extra eisen zijn opgesteld en de uitgevers onder direct toezicht van EBA komen te staan.

Tenslotte worden er in het voorstel eisen gesteld aan alle cryptodienstverleners, zoals bijvoorbeeld operationele en prudentiële eisen, organisatorische vereisten, eisen met betrekking tot bewaring van de inleg van consumenten en eisen die zien op informatieverstrekking. In de voorgestelde verordening zijn tevens regels opgenomen ter voorkoming van marktmisbruik.

b) Impact assessment Commissie

In het bijbehorende impact assessment heeft de Commissie verschillende aanpakken voor regulering onderzocht. Hierbij heeft men gekozen voor een verplichtend regime gebaseerd op volledige harmonisatie in plaats van een «opt-in regime» (voor ongereguleerde crypto's), aangezien volledige harmonisatie leidt tot meer rechtszekerheid, bescherming van investeerders, marktintegriteit en financiële stabiliteit. Daarnaast draagt dit bij aan de gemeenschappelijke markt en voorkomt het een verbrokken juridisch speelveld in de EU. Waar het gaat om zogenaamde *stablecoins* is ervoor gekozen om een op maat gemaakt kader te creëren in combinatie met regulering van de Elektronisch geldrichtlijn. Op deze manier probeert men regelgevingsarbitrage tegen te gaan. Deze aanpak van de Commissie leidt tot een overkoepelend EU-raamwerk, waarin ook de eerder geconstateerde risico's, zoals bijv. risico's verbonden aan financiële stabiliteit, gemitigeerd worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de Kamerbrief *Regulering van crypto's*, zijn de bouwstenen van het kabinetsbeleid ten aanzien van crypto's neergelegd.⁶ Het kabinet geeft hierin aan van mening te zijn dat crypto's risico's met zich meebrengen, met name ten aanzien van integriteit en consumentenbescherming. Anderzijds bieden bepaalde functionaliteiten en technologieën achter crypto's kansen voor nieuwe toepassingen. Op verzoek van het kabinet hebben de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) een advies opgesteld ten aanzien van de regulering van crypto's, dat met de eerdergenoemde Kamerbrief met de Tweede Kamer is gedeeld. In dit advies, dat door het kabinet is overgenomen, zien de toezichthouders noodzaak voor regelgeving op EU-niveau, en met name ten aanzien van consumentenbescherming. Daarnaast adviseren zij om bestaande regelgeving aan te passen, om zo de kleinschalige verhandeling van effecten met blockchaintechnologie mogelijk te maken, maar ook om financieringsvormen waarbij crypto's gebruikt worden onder het effectenrecht te laten vallen. Conform het advies van de AFM en DNB heeft het kabinet er in Brussel op aangedrongen om tot een EU-kader te

⁵ (Richtlijn (EG) 2009/110).

⁶ Kamerstuk 32 013, nr. 201.

komen. In een recente gezamenlijke verklaring heeft de Minister van Financiën, samen met zijn collega's uit Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje hiervoor extra aandacht gevraagd.⁷

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel voor een verordening om crypto's te reguleren. Zoals eerder aangegeven heeft het kabinet zich in Brussel ingezet om tot een Europees regelgevend kader te komen, waarin de grootste risico's die crypto's en cryptodienstverleners met zich meebrengen worden gemitigeerd. Met dit voorstel wordt het reeds bestaande kader voor crypto's, wat zich richt op het tegengaan van witwassen en het financieren van terrorisme, verder uitgebouwd. Het kabinet staat daarnaast positief tegenover de aanpak waarvoor de Commissie kiest, door goed te kijken naar de verschillende typen crypto's en dienstverleners die er bestaan, en door rekening te houden met de grootte van dienstverleners. Daarnaast is het kabinet een voorstander van het feit dat de Commissie voor een verordening heeft gekozen. Dit is in de ogen van het kabinet de meest effectieve oplossing om tot een gelijk speelveld in de Unie te komen en zorgt voor een grote markt waarop marktpartijen zich kunnen bewegen, omdat op deze manier eventuele verschillen in de implementatie van regelgeving die kunnen optreden als het een richtlijn betrof, worden voorkomen.

Het kabinet constateert dat de inhoud van de verordening zich richt op de onderwerpen die de AFM en DNB eerder hebben aangedragen in hun (eerdergenoemde) advies. Zo worden nieuwe regels voorgesteld met als doel om consumenten te beschermen en marktmisbruik tegen te gaan. Anderzijds heeft de Commissie ook aandacht voor de kansen die crypto's, en met name de achterliggende technologieën, kunnen bieden.

Het voorgestelde regelgevend kader dat in de MiCA verordening wordt neergelegd is veelomvattend en proportioneel. De eisen die aan de sector worden opgelegd, dragen bij aan de hoofddoelen van de verordening, namelijk het beter beschermen van consumenten en het tegengaan van marktmisbruik. Hierbij heeft de Commissie evenwel oog gehouden voor proportionaliteit, door duidelijk onderscheid te maken tussen verschillende cryptodienstverleners en de risico's die zij vormen. Het kabinet is van mening dat deze risico's op een juiste manier worden gemitigeerd. Ook ten aanzien van de bepalingen voor zogenaamde *stablecoins* kan het kabinet zich in de voorstellen vinden. Op hoofdlijnen komt de aanpak overeen met de oproep die het kabinet samen met Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje heeft gedaan. De Commissie stelt strenge eisen aan uitgevers van deze crypto's en de betrokken dienstverleners.

Hoewel het kabinet dit voorstel in hoofdlijnen steunt, heeft het kabinet tevens op een aantal andere onderdelen vragen over de exacte definities en uitwerkingen van de regels. Zo vindt het kabinet de taxonomie rondom deze *stablecoins*, die in het voorstel worden verdeeld in de categorieën *asset-referenced tokens* en *e-money tokens*, onduidelijk, en gaat het kabinet de Commissie vragen wat de facto het verschil is tussen de twee typen. Daarnaast vraagt het kabinet zich af of de waarborgen om consumenten te beschermen bij *asset-referenced tokens* voldoende gewaarborgd zijn, aangezien in het voorstel niet duidelijk is hoeveel activa de aanbieder van deze *tokens* in kas moeten hebben. Daarbij is het onvoldoende duidelijk in hoeverre de gebruikers van deze *tokens* een claim hebben op de achterliggende reserves. Dit is belangrijk om de

⁷ Zie de website van het Duitse EU-voorzitterschap: <https://www.eu2020finance.de/en/news/joint-statement-on-asset-backed-crypto-assets-stablecoins>.

rechten van consumenten scherp te hebben in geval van insolventie van de aanbieder van het *token*.

Ook zijn de definities over de verschillende typen crypto's en cryptodienstverleners niet altijd even duidelijk, wat regelgevingsarbitrage in de hand zou kunnen werken. Daarnaast merkt het kabinet op dat, doordat lidstaten verschillende definities van financieel instrument hanteren, per lidstaat kan verschillen wat onder MiCA valt, en wat onder MiFIDII (het bestaande regelgevende kader voor financiële instrumenten) valt. Het kabinet zal dit onder de aandacht brengen bij de Commissie. Het kabinet vraagt zich verder af of de voorgestelde eisen rondom zogenaamde *white papers* bij de uitgifte van nieuwe crypto's, waarbij toezichthouders worden genotificeerd, maar zij geen inhoudelijke toets doen, niet te licht zijn, wat de verkeerde verwachtingen kan opwekken. Het kabinet zal aandacht vragen voor bovengenoemde punten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is brede consensus onder de lidstaten om crypto's verder te reguleren. Zoals eerder aangegeven hebben Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Nederland bij de informele Ecofin-raad een gezamenlijke verklaring afgegeven over de regulering van crypto's. Het kabinet zal zich blijven inzetten om met deze en eventueel andere lidstaten nauw samen te blijven werken aan de besluitvorming in de Raad.

In het Europees Parlement is het lid Ondřej Kovařík (Renew/TSJ) aangewezen als rapporteur, de Commissie Economische en Monetaire Zaken van het Europees Parlement behandelt het onderwerp. Het rapport van de rapporteur is op het moment van schrijven van dit fiche nog in behandeling in het EP.⁸

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De voorgestelde rechtsbasis van het voorstel is artikel 114 VWEU. Dit artikel geeft de EU bevoegdheid om maatregelen te treffen die de werking van de interne markt betreffen. Het voorstel heeft mede tot doel de regels omtrent crypto's binnen de EU te harmoniseren om zo de belemmeringen op de werking van de interne markt voor financiële diensten te verminderen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Crypto's zijn een relatief nieuwe en jonge ontwikkeling. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal lidstaten crypto's tot nu toe (al dan niet gedeeltelijk) heeft gereguleerd, terwijl andere lidstaten nog geen regelgeving hebben opgesteld. Dit leidt tot een fragmentatie van de interne markt en tot een ongelijk speelveld. Een verdere overweging is dat crypto's van nature grensoverschrijdend zijn, vanwege het digitale karakter. Cryptodienstverleners zijn veelal actief in verschillende lidstaten tegelijkertijd. Dit laatste geldt in potentie met name ook voor zogenaamde *stablecoins*, die in potentie in korte tijd een grote schaal kunnen verwerven. In dit kader is een gezamenlijk en uniform regelgevend kader, zoals voorgesteld met deze verordening, wenselijk waardoor het EU-niveau het aangewezen niveau is om op te treden.

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0161_EN.html.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als positief. De Commissie kiest voor een verordening. Dit is in de ogen van het kabinet de meest effectieve oplossing om tot een gelijk speelveld in de Unie te komen en zorgt voor een grote markt waarop marktpartijen zich kunnen bewegen, omdat op deze manier eventuele verschillen in de implementatie van regelgeving die kunnen optreden bij een richtlijn worden voorkomen.

De inhoud van de regelgeving wordt tevens proportioneel geacht. Verschillende cryptodienstverleners hebben te maken met verschillende risico's, en in dit voorstel worden deze op proportionele wijze gereguleerd aangezien het optreden niet verder gaat dan noodzakelijk. Waar de risico's hoger worden geacht, zoals bij zogenaamde *stablecoins*, of bij grotere partijen, zijn de regels strenger. Anderzijds zorgt een robuust en duidelijk regelgevend kader er mogelijk voor dat cryptodienstverleners betere toegang krijgen tot andere (financiële) diensten, zoals bankrekeningen, doordat de risico's die zij vormen, worden verminderd.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan kosten te verwachten voor de Europese Bankautoriteit (EBA) en de Europese Effecten- en Marktenautoriteit (ESMA). De kosten voor EBA zullen betaald worden uit de toezichtkosten die de sector zelf moet betalen. De kosten voor ESMA zijn op te vangen in het bestaande operationele budget. De Commissie verwacht daarom geen consequenties voor de EU-begroting.

Voor zover deze er wel blijken te zijn, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Lidstaten dienen toezichthouders aan te wijzen die toezien op de naleving van de verordening. Hoewel het kabinet hier nog geen definitief besluit over heeft genomen, ligt het in de rede om dit toezicht te beleggen bij de AFM en/of DNB. Het voorgestelde regelgevend kader lijkt namelijk in grote mate op dat van financiële instellingen en beide toezichthouders hebben de afgelopen jaren kennis en ervaring opgebouwd ten aanzien van crypto's. Mochten AFM en DNB worden aangewezen, dan kan het zijn dat zij middelen (incl. personeel) nodig hebben om dit toezicht in voldoende mate uit te voeren. Of, en zo ja in welke mate, deze toezichthouders meer middelen nodig hebben voor de het toezicht op deze verordening hangt af van de uiteindelijke vormgeving van deze verordening. Uit de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) volgt dat partijen die onder toezicht staan van de AFM en/of DNB dit zelf bekostigen. In deze situatie zijn de gevolgen voor de rijksoverheid dus zeer beperkt. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Naleving regelgeving

Een algemene inschatting voor de kosten voor de naleving van de verordening door cryptodienstverleners is lastig te maken, aangezien in de verordening een aanpak is gekozen die rekening houdt met de aard van de dienstverlening en de grootte van de gereguleerde cryptodienstverlener, en de risico's die hiermee gepaard gaan. Per dienst en per dienstverlener zullen de nalevingslasten dus sterk verschillen. De nieuwe regelgeving en de eigen vermogensseis die in bepaalde gevallen geldt zal extra kosten met zich meebrengen voor marktpartijen, deze eisen moeten volgens het kabinet proportioneel zijn om niet onnodig innovatie te belemmeren.

Kosten voor toezicht

Zoals bij b) aangegeven, ligt het in de rede dat het toezicht op naleving van de verordening wordt belegd bij de AFM en/of DNB. Uit de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) volgt dat partijen die onder toezicht staan van de AFM en/of DNB dit zelf bekostigen. De kosten die hiervoor doorberekend worden, hangen af van de uiteindelijke definitieve verordening en van de inschatting van de toezichthouders zelf over wat voor middelen zij nodig achten om in voldoende mate toezicht te kunnen houden op de naleving van de verordening.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Met deze verordening wordt er nieuwe regelgeving geïntroduceerd die in Nederland voor de meeste partijen die binnen de afbakening van dit voorstel vallen, nog niet bestond. Afhankelijk van het type en de grootte van de cryptodienstverlener worden er regels geïntroduceerd die partijen ertoe dwingen om maatregelen te nemen om, onder meer, hun klanten te beschermen, illegale marktpraktijken en fraude te voorkomen, operationele en prudentiële risico's te mitigeren, en bepaalde prospectusverplichtingen en notificatie- en meldverplichtingen bij de nationale en/of Europese toezichthouder. Voor de meeste typen dienstverleners zijn er evenwel ontheffingen voor kleine dienstverleners die onder bepaalde, per categorie verschillende drempelwaardes blijven.

Anderzijds verlaagt het voorstel regeldruk en administratieve lasten door bestaande regelgeving voor de verhandeling van financiële instrumenten aan te passen zodat het mogelijk wordt om dit met gebruik van *digital ledger technology* te kunnen doen. Mogelijke indirecte verlichting van administratieve lasten zou kunnen zijn dat cryptodienstverleners meer en betere toegang krijgen tot bepaalde (financiële) diensten, zoals bankrekeningen, omdat de risico's die zij vormen met deze regelgeving gemitigeerd worden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Met dit voorstel introduceert de Commissie een uniform regelgevend kader voor de gehele EU. De Commissie heeft hierbij als expliciete doelstelling opgenomen om een innovatievriendelijk en proportioneel regelgevend kader op te zetten. Dit leidt tot meer zekerheid voor cryptodienstverleners, draagt bij aan de verdere ontwikkeling van de interne markt, en kan eraan bijdragen dat de jonge markt van cryptodiensten volwassen wordt. Dit leidt weer tot een betere omgeving voor cryptodienstverleners.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Omdat het een verordening betreft, is er sprake van directe werking en is er minimale ruimte voor een lidstaat om op nationaal niveau invulling te geven. De verordening schrijft voor dat er een nationale toezichthouder moet worden aangewezen om toezicht op de naleving van de eisen uit de verordening uit te voeren. Zoals eerder aangegeven ligt het in de rede dat dit in Nederland wordt belegd bij de AFM en DNB en dat dit middels een aanpassing van een besluit wettelijk geregeld kan worden. Tevens dienen er boetebepalingen aangepast te worden, dit kan tevens door een aanpassing van een besluit. De verordening bevat minimale sancties die tot de beschikking van de toezichthouders dienen te staan. Deze bepalingen zijn in lijn met bepalingen die gelden voor partijen die onder financieel toezicht staan.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie stelt op meerdere terreinen voor om gedelegeerde handelingen vast te kunnen stellen. Hierbij gaat het om handelingen en technische standaarden die door de Commissie kan worden vastgesteld, na een advies van EBA en ESMA. In artikel 121 wordt hiervan een overzicht gegeven. Het gaat hierbij om de volgende artikelen:

- Artikel 3(2) – de Commissie kan middels gedelegeerde handelingen nadere technische specificaties aanbrengen in de definities van de verordening, of de definities wijzigen als deze bijvoorbeeld vanwege technische ontwikkelingen aangepast moeten worden. Gezien dit laatste kan het kabinet zich erin vinden dat het een gedelegeerde handeling betreft.
- Artikel 39(6) – de Commissie kan middels gedelegeerde handelingen criteria opstellen voor welke *stablecoin*-uitgevers als significant kunnen worden aangemerkt. Omdat het hierbij gaat om partijen die in meerdere lidstaten actief zijn, en wijziging van de verordening kan het kabinet zich hierin vinden.
- Artikel 116(10) – de Commissie kan middels gedelegeerde handelingen nadere regels over boetes, boetebesluiten, boeteprocedures e.d. van de EBA vaststellen, in het kader van het toezicht dat de EBA gaat uitvoeren op bepaalde dienstverleners. Dit zijn gebruikelijke bevoegdheden van de Commissie, vergelijkbaar met andere richtlijnen en verordeningen op het gebied van financiële markten, en zien op aanvulling van de verordening. Het kabinet kan zich hierin vinden.
- Artikel 119(3) – de Commissie kan middels gedelegeerde handelingen de toezichtkosten van partijen die onder toezicht van de EBA komen te staan, vaststellen. Omdat het hier gaat om Europees toezicht, en aanvulling van de verordening kan het kabinet zich hierin vinden.

Daarnaast krijgen EBA en ESMA mandaat om op verschillende terreinen technische standaarden op te stellen. Deze zien met name toe op het opstellen van bepaalde formats, nadere technische eisen, uitwisseling van informatie tussen toezichthouders e.d. Het kabinet kan zich hierin vinden omdat het hier de technische uitwerking van bepaalde eisen en formats betreft, en betreft vergelijkbare bevoegdheden die EBA en ESMA hebben bij andere verordeningen en richtlijnen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening is van toepassing vanaf 18 maanden na de datum van inwerkingtreding, met uitzondering van de bepalingen die van toepassing zijn op e-money *tokens* en de uitgevers daarvan, voor hen is de Verordening van toepassing op de datum van inwerkingtreding. Deze termijnen zijn voor Nederland ruim genoeg.

De nationale toezichthouders dienen via nationale wetgeving aangewezen te worden. Ditzelfde geldt voor de boetecategorieën in geval van niet-naleving van de verordening. Beide kunnen middels een besluit aangepast worden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 123 van de verordening stelt de Commissie voor om, om 36 maanden na inwerkingtreding van de verordening een evaluatie uit te voeren en indien nodig nieuwe wetgevende voorstellen in te dienen. Het kabinet kan zich vinden in dit tijdspad.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoering ligt gedeeltelijk bij de EBA en de ESMA en bij nationale toezichthouders. EBA zal toezicht houden op grensoverschrijdende grote *stablecoin*-systemen. ESMA is betrokken vanuit haar verantwoordelijkheden ten aanzien van haar toezichttaken op financiële producten. Voor het nationale toezicht dienen lidstaten toezichthouders aan te wijzen. Zoals eerder aangegeven ligt het in de rede om, hoewel het kabinet meer tijd nodig heeft om hier een definitief besluit over te nemen, de AFM en DNB aan te wijzen als nationale toezichthouders. Hierbij kan gedacht worden aan een verdeling waarbij, conform de verdeling bij financiële instellingen, de AFM onder meer wordt belast met gedragstoezicht en toezicht ten aanzien van financiële instrumenten, en DNB met het toezicht op overige typen crypto's, en bijvoorbeeld de operationele en prudentiële eisen. Het kabinet zal met de toezichthouders in gesprek gaan om een exacte verdeling van taken te onderzoeken. De toezichthouders kunnen bij besluit aangewezen worden.

Aangezien de eisen die met deze verordening worden neergelegd overeenkomsten vertonen met bestaande wet- en regelgeving voor financiële instellingen lijken de regels uitvoerbaar te zijn. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat het digitale en inherent grensoverschrijdende karakter van cryptodienstverleners leidt tot een grotere noodzaak voor samenwerking tussen verschillende nationale toezichthouders en EBA en ESMA.

b) Handhaafbaarheid

EBA wordt belast met het toezicht op significante *stablecoin*-uitgevers. Dat wil zeggen dat EBA toezicht gaat houden op bepaalde partijen die, op basis van een set aan criteria, zijn aangemerkt als grote partijen die in meerdere lidstaten opereren, en waarvan de grootste problemen kunnen

veroorzaken voor de Unie in geval van incidenten. Via een collegesysteem zijn nationale toezichthouders bij dit toezicht betrokken.

Het toezicht op de andere entiteiten die onder de verordening vallen, wordt belegd bij nationale toezichthouders, die door de lidstaten zelf aangewezen dienen te worden. Zoals elders aangegeven ligt het in de rede om de AFM en DNB te belasten met het toezicht op de naleving van deze verordening, aangezien dit goed past binnen de bestaande taken van deze toezichthouders. Het kabinet dient hier echter nog een definitief besluit over te nemen in een later stadium.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Dit voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.