

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2019-0000002987

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
-Beantwoording moties en
toezeggingen
-Advies AFM en DNB

Datum 18 januari 2019
Betreft Regulering van crypto's

Geachte voorzitter,

Zoals toegezegd in het debat over cryptovaluta van 16 mei 2018 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 aan. Dit onderzoek en advies zijn eerder aangekondigd in mijn Agenda voor de financiële sector.¹ 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 en uit het debat over crypto's van 16 mei 2018.

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:²

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).
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

¹ Kamerstukken II 2017-2018, 32 013, nr. 200

² Zie ook de eerdere Kamerbrief over crypto's: Kamerstukken II 2017-2018, 31 013, nr. 168

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 Linde³ en de motie Azarkan⁴ ten aanzien van de regulering in andere landen en de regulering van *Initial Coin Offerings*.

Directie Financiële
Markten

Ons kenmerk
2019-0000002987

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.⁵ 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.⁶ De vergunning is specifiek gericht op de aanpak van 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

³ Kamerstukken II 2017-2018, 31 013, nr. 191 en nr. 192

⁴ Kamerstukken II 2017-2018, 31 013, nr. 194

⁵ 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>

⁶ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingamld4>

van effecten. Daarnaast bevelen de toezichhouders 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 toezichhouders 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 toezichhouders 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.

Directie Financiële
Markten

Ons kenmerk
2019-0000002987

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 toezichhouders 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.⁷ 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 toezichhouders 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.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

⁷ Zie website van de FATF voor een overzicht van de aanpassingen: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/regulation-virtual-assets.html>