

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2425

Vragen van het lid **Van der Lee** (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Financiën over *cryptotoezicht door AFM* (ingezonden 29 juli 2024).

Antwoord van Minister **Heinen** (Financiën) (ontvangen 2 september 2024).

Vraag 1

Kent u het artikel: «Ministerie van Financiën zet rem op cryptotoezicht AFM»?¹

Antwoord 1

Ja, het ministerie heeft voorafgaand aan de publicatie van het artikel antwoord gegeven op vragen van het FD. Ik herken mij echter niet in het geschetste beeld in het artikel. Mijn ministerie is in goed overleg met de AFM tot deze toezichtcapaciteit en onderliggende afspraken gekomen. Ook de AFM verwacht dat deze capaciteit vooralsnog voldoende is om adequaat en risicogestuurd toezicht te kunnen houden. Daarbij is gezocht naar een evenwicht tussen adequaat toezicht op de risicovolle cryptosector enerzijds en proportionaliteit van de toezichtkosten en het Nederlandse vestigingsklimaat anderzijds.

Vraag 2

Is het juist dat u drie cryptotoezichtscenario's heeft overwogen, te weten «basis, aangescherpt en minimaal» en dat u ervoor gekozen heeft om de AFM slechts «minimaal toezicht» op crypto's te laten houden?

Antwoord 2

De AFM is, als zelfstandig bestuursorgaan, onafhankelijk in het bepalen van haar toezichtstrategie en -prioriteiten. De AFM maakt haar eigen keuzes in de inrichting van de begroting. Het kostenkader, dat kort gezegd de maximale hoogte van de begroting bepaalt, wordt vastgesteld door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en mijzelf, in goed overleg met de AFM. Bij het vaststellen van het kostenkader heb ik een tweeledige rol en taak. Enerzijds moet de AFM in staat worden gesteld om adequaat toezicht te houden, zodat de sector de regels naleeft, de risico's worden beperkt en de financiële markten eerlijk en stabiel blijven. Anderzijds heb ik oog voor de

¹ FD.nl, 28 juli 2024, «Ministerie van Financiën zet rem op cryptotoezicht AFM» (<https://fd.nl/financiele-markten/1523657/ministerie-van-financien-zet-rem-op-cryptotoezicht-afm>)

doeltreffendheid en doelmatigheid van het financieel toezicht. Ook moeten de toezichtkosten voor financiële ondernemingen blijven aansluiten bij de toezichtinspanningen op de deelsectoren en de draagkracht van individuele instellingen. Ook uw Kamer heeft eerder, onder andere in de met algemene stemmen aangenomen motie Alkaya-Van der Linde², aandacht gevraagd voor de gevolgen van anti-witwasregelgeving voor kleine ondernemingen, waaronder ondernemingen die zich bezighouden met cryptovaluta en de hoogte van de administratieve lasten voor cryptopartijen.³

Het toezicht op de cryptosector op basis van de verordening cryptoactiva (MiCA) is een nieuwe taak voor de AFM. Adequaat en risicogestuurd toezicht is noodzakelijk om naleving van deze normen door de inherent risicovolle cryptosector te controleren. In dat kader heeft mijn ministerie met de AFM gesproken over een navenante ophoging van het kostenkader. Het ministerie heeft de aannames en verwachtingen van de AFM kritisch bevraagd en de doelmatigheid van de voorstellen van de AFM getoetst. In dat kader heeft de AFM meerdere toezichtscenario's opgesteld. De AFM heeft het scenario dat zij als essentieel voor adequaat, risicogestuurd toezicht beschouwt, de naam «minimaal toezicht» gegeven. In dit scenario hanteert de AFM een hogere risicobereidheid dan in het zogenoemde basisscenario. Dat vergt meer risicosturing en prioritering, maar blijft recht doen aan de risico's die de AFM op de cryptomarkten ziet.

Het ministerie vindt de te verwachten toezichtrisico's van dit toezichtscenario acceptabel. Dat is mede ingegeven door de onzekerheid over de verwachte toezichtpopulatie. Omdat cryptopartijen onder MiCA met een vergunning in één lidstaat in de hele Europese Unie kunnen opereren, is het niet zeker hoeveel cryptopartijen zich in Nederland zullen vestigen. Op dit moment zijn er 37 crypto-instellingen actief op de Nederlandse markt waarvan er 31 echt hun hoofdkantoor in Nederland hebben. Ook leert de ervaring dat de cryptomarkten zich volatiel tonen en dat hun dynamiek snel kan veranderen. Daarom kijk ik in de loop van 2025 met de AFM opnieuw of de inzet in het cryptotoezicht adequaat is. Indien dat nodig blijkt, bijvoorbeeld omdat er veel partijen onder Nederlands toezicht zijn komen te staan, kan de inzet worden opgehoogd.

Vraag 3

Hoe verhoudt dit zich tot de grote risico's en maatschappelijke schade die zich regelmatig voordoen bij het gebruik van en het beleggen in crypto's en tot de breed in de Tweede Kamer én in Europa levende wens om het toezicht op crypto's flink te versterken (bijvoorbeeld via de Markets in Crypto Assets Regulation (MiCa))?

Antwoord 3

Lange tijd kende de Europese Unie geen specifiek regelgevend kader voor crypto's. Zowel op Europees als nationaal niveau is de wens groot om een regelgevend kader op te stellen dat specifiek ziet op aanbieders van cryptoactiva en cryptoactivadienstverleners. Met MiCA wordt een belangrijke eerste stap gezet om dit te realiseren en wordt de consument beter beschermd. Zo moeten cryptoactivadienstverleners duidelijk communiceren over risico's richting hun klanten en mag reclame niet misleidend zijn. Daarnaast moeten aanbieders van cryptoactivadiensten eerlijk, billijk en professioneel handelen in overeenstemming met de belangen van hun (potentiële) cliënten. Ook zijn aanbieders van cryptoactiva verplicht om een cryptoactivawitboek op te stellen. Dit witboek moet informatie bevatten over onder andere de risico's die verbonden zijn aan het cryptoactivum en de kenmerken van dit cryptoactivum. Dit helpt geïnteresseerden om een weloverwogen beslissing te nemen. Hoewel MiCA op enkele onderdelen een lichter regime bevat dan dat voor traditionele beleggingsondernemingen (MiFID II), zijn deze criteria vergelijkbaar met criteria die voor reguliere financiële instellingen en producten gelden.

Daarnaast bevat MiCA een uitgebreide evaluatiebepaling die stelt dat de Europese Commissie op uiterlijk 30 juni 2027 een verslag indient over de

² Kamerstukken II 2019/20, 35 245, nr. 15.

³ Zie verder bijvoorbeeld ook Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3089, Aanhangsel Handelingen II 2019/2020 nr. 3393 en Aanhangsel Handelingen II 2021/2022 nr. 556.

toepassing van de verordening, eventueel ook vergezeld van een wetgevingsvoorstel. Daarnaast dient de Europese Commissie op 30 juni 2025 een tussentijds verslag in waarin onder andere aandacht moet worden besteed aan de witboeken, reclame-uitingen en een beoordeling moet worden gegeven van het beschermingsniveau van de verordening. Ik hecht er echter aan te vermelden dat de cryptosector en cryptovaluta inherent risicovol zijn. Cryptoactiva hebben geen onderliggende kasstroom zoals traditionele financiële instrumenten en zijn daarom puur speculatief. Financieel toezicht op naleving van gedragsnormen kan deze risico's in beperkte mate verkleinen, maar niet wegnemen. Ten slotte is de cryptosector bij uitstek een internationaal opererende sector, aangezien de producten en diensten die zij aanbieden volledig digitaal zijn. Met een vergunning in één EU-lidstaat kunnen aanbieders van cryptoactivadiensten in de rest van de EU actief zijn. Dat maakt toezicht vanuit Nederland complex en beperkter als een aanbieder een vergunning uit een andere lidstaat heeft.

Vraag 4

Veel jongeren, zo bleek uit eerdere onderzoeken, beleggen dikwijls in crypto's en zijn extra kwetsbaar voor fraude, pyramidespelen en grote verliezen, hoe rechtvaardigt u dan dat u hierop slechts minimaal toezicht wil laten plaatsvinden?

Antwoord 4

Op dit moment is er nog onvoldoende onderzoek gedaan naar de risico's van het handelen in cryptoactiva onder jongeren. We weten dat er een groep jongere consumenten is die handelt in cryptoactiva en dat sommigen hierbij meer risico nemen dan anderen. Dit geldt ook voor meer traditionele financiële producten. Ook horen wij de zorgen in de samenleving over het handelen in cryptoactiva. Het ministerie neemt dit soort zorgen serieus. Tegelijkertijd weten we op dit moment nog niet of deze risico's ook tot schade leiden, hoe groot de eventuele schade is en welke groep consumenten dit precies raakt. Daarom is het belangrijk eerst onderzoek te doen alvorens over te gaan op aanvullende beleidsmaatregelen. Mijn voorganger heeft op 25 april middels de Kamerbrief ongewenste online beïnvloeding consumenten bij financiële keuzes⁴ aangekondigd hier onderzoek naar te gaan doen. Hierbij wordt specifiek gekeken naar het effect op jongere consumenten. Ik zal uw Kamer in het voorjaar van 2025 over de uitkomsten van dit onderzoek informeren. Dit onderzoek wordt uitgevoerd om te bezien of maatregelen in aanvulling op MiCA nodig en mogelijk zijn. Hoewel MiCA belangrijke stappen zet op het gebied van consumentenbescherming, biedt het nog beperkte mogelijkheden om toezicht en handhaving specifiek te richten op de bescherming van kwetsbare groepen, zoals jongeren. In de Nederlandse wet is al wel geregeld dat minderjarigen toestemming van een ouder, voogd of ander wettelijk vertegenwoordiger dienen te hebben om een overeenkomst aan te gaan. Je bent volgens de wet pas vanaf 18 jaar handelingsbekwaam, ook op financieel gebied. Dit geldt ook voor cryptodiensten. De AFM stelt dat de toezichtcapaciteit die op dit moment afgesproken is, voldoende is om adequaat en risicogestuurd toezicht te houden op de verplichtingen uit MiCA. Circa € 7 mln. begrotingsruimte is een stevige inzet. Hierbij zal ook aandacht zijn voor hoe aanbieders van cryptoactivadiensten (kwetsbare) consumenten informeren en waarschuwen voor de risico's van cryptovaluta.

Vraag 5

Waarop baseert u de claim: «Met deze [toegekende] capaciteit kan de AFM goed toezicht houden, op een risicogestuurde manier» en kunt u dat uitgebreid onderbouwen?

Antwoord 5

Ik baseer dit op het nauwe overleg dat mijn ministerie met de AFM heeft gehad over de risico's en benodigde capaciteit in het cryptotoezicht. De AFM heeft inzicht gegeven in het aantal fte dat zij in de verschillende scenario's zou inzetten, de werkzaamheden die deze personen zouden uitvoeren, en de

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 27 879, nr. 95.

consequenties van een hogere of lagere inzet. De AFM is genoodzaakt keuzes te maken ten aanzien van waar zij de beschikbare toezichtcapaciteit inzet. Risicogestuurd houdt hier in dat de AFM in haar toezicht continu kijkt wat de grootste risico's zijn binnen financiële markten en haar capaciteit zo efficiënt mogelijk binnen de kaders van de begroting besteedt. Zoals gezegd vereist het «minimaal scenario» meer risicosturing en prioritering. Ik ben er echter van overtuigd dat deze inzet een goede balans biedt tussen het zoveel mogelijk mitigeren van de risico's op de cryptomarkten en de doelmatigheid van het toezicht.

Tegelijkertijd erken ik dat het cryptotoezicht met onzekerheden en risico's omgeven is. Het gedragstoezicht van de AFM kan dit niet geheel wegnemen. De omvang en aard van de toezichtpopulatie en de ontwikkeling van de marktdynamiek laten zich nauwelijks voorspellen. Ik blijf de situatie daarom monitoren. Met de AFM is afgesproken om eind 2025 te bezien of de begroting voor het cryptotoezicht aangepast dient te worden.

Vraag 6

Is het niet onlogisch en onjuist om aan een «minimaal scenario» de kwalificatie «goed toezicht» te verbinden?

Antwoord 6

Nee. Ik heb in antwoorden op voorgaande vragen aangegeven wat het toezicht in het «minimaal scenario» inhoudt. In het gekozen «minimaal scenario» krijgt de AFM in 2025 ca. € 7 mln. begrotingsruimte om het toezicht op de cryptomarkten te kunnen vormgeven. Dat is volgens de AFM voldoende om toezicht te kunnen houden dat, ondanks de onzekerheden in de cryptomarkt, recht doet aan de bestaande risico's in deze markt. Ik sluit mij daarbij aan.

Vraag 7

Is het niet zo dat de AFM ook in de scenario's «basis en aangescherpt» gebruik zou hebben gemaakt van «risicogestuurd toezicht»?

Antwoord 7

Ja. Het (financieel) toezicht is altijd risicogebaseerd. De toezichthouder houdt de risico's in de financiële markten in het oog en zet haar beschikbare capaciteit in waar de risico's het grootst zijn.

Vraag 8

De extra kosten die de AFM voor toezicht maakt, dienen zoals gebruikelijk door de onder toezicht staande sectoren betaald te worden. Waarom meent u de cryptosector de hand boven het hoofd te moeten houden, door zowel het toezicht als de kosten daarvoor tot een minimaal niveau te beperken?

Antwoord 8

Ik weerspreek dat toezicht of kosten worden beperkt tot een minimaal niveau. Zoals ik in het antwoord op eerdere vragen aangeef, streef ik naar een goede balans tussen het beperken van de risico's en de doelmatigheid van het toezicht, en de daarbij horende toezichtkosten, mede naar aanleiding van de wensen en moties van uw Kamer.

Vraag 9

Kunt u en wilt u met de Tweede Kamer delen hoe de AFM zelf oordeelt over uw keuze en welke risico's deze autoriteit ziet, met name ook voor jonge beleggers, als het cryptotoezicht dat zij kan uitoefenen slechts «minimaal» is?

Antwoord 9

Ik wil graag benadrukken dat de AFM stelt dat de toezichtcapaciteit die op dit moment afgesproken is, voldoende is om adequaat en risicogestuurd toezicht te houden dat, ondanks de onzekerheden in de cryptomarkt, recht doet aan de bestaande risico's in deze markt. De AFM benadrukt echter wel dat financieel gedragstoezicht op naleving van de normen van MiCA de risico's die inherent zijn aan de cryptosector en de speculatieve aard van cryptovaluta slechts gedeeltelijk kan verkleinen en nooit helemaal weg kan nemen. Cryptoactiva blijven risicovol voor consumenten. Ik heb uitgebreid met de AFM gesproken over de risico's die de toezichthouder ziet in de markt en de

keuzes die per scenario gemaakt worden. Hoewel de AFM in eerste instantie graag meer capaciteit toegekend had gekregen, zijn we gezamenlijk tot dit scenario gekomen.

Het minimale scenario dat is afgesproken betekent niet dat er geen uitvoering gegeven kan worden op de kernelementen uit MiCA zoals consumentenbescherming en het tegengaan van marktmisbruik. Het betekent wel dat dit scenario meer risicosturing en prioritering vereist. Ook kan dit scenario gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering. De AFM geeft bijvoorbeeld aan dat ze minder goed in staat zal zijn om de piek aan werkzaamheden goed op te vangen. Daarnaast kan dit scenario invloed hebben op het halen van de termijnen voor vergunningverlening. Tot slot zal de AFM meer volgordelijkheid moeten toepassen in haar toezicht. Dit brengt als risico met zich mee dat de AFM wellicht minder wendbaar is wanneer er meerdere problemen zich gelijktijdig openbaren. De AFM geeft aan dat binnen dit scenario het toezicht uitvoerbaar blijft en recht wordt gedaan aan de risico's die ontstaan in de cryptomarkten. Er is dan ook geen tot zeer minimaal verschil met de inzet op het tegengaan van marktmisbruik, de inzet van specifieke toezichtexpertise en het doorlopende toezicht ten opzichte van de andere scenario's.

In het toezicht wordt ook naar de impact op jonge beleggers gekeken, als de AFM aanleiding heeft om te denken dat zich bij die doelgroep grote risico's voordoen. De AFM kijkt in algemene zin naar hoe cryptoactivadienstverleners met de consument omgaan.

Vraag 10

Bent u bereid deze vragen individueel te beantwoorden en uw scenariokeuze te heroverwegen en de AFM de ruimte te geven voor een zwaarder cryptotoezicht scenario dan het minimale?

Antwoord 10

Ik heb uw vragen individueel beantwoord. In de beantwoording van de vragen heb ik de gemaakte keuzes toegelicht. Omdat het cryptotoezicht met onzekerheden omgeven is, evalueer ik volgend jaar samen met de AFM de inzet en bekijken wij gezamenlijk of de huidige capaciteit nog passend is gezien de risico's en de toezichtspopulatie waar op dat moment meer over bekend is. Mocht de conclusie zijn dat de capaciteit onvoldoende is om de (onverwachte) risico's in de markt het hoofd te bieden, dan kan de AFM, met toestemming van haar raad van toezicht, gebruik maken van de post onvoorzien op het kostenkader om de inzet in het cryptotoezicht uit te breiden.