

Vergaderjaar 2022–2023

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 185

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken omtrent de regulering van crypto's, zoals toegezegd aan het lid Heinen (VVD) tijdens het Commissiedebat Financiële Markten van 30 juni 2022 (Kamerstuk 32 545, nr. 185). In deze brief ga ik, zoals toegezegd, in op de uitlatingen van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) met betrekking tot de aankomende Europese cryptoregelgeving.

Verordening Markten in Crypto-Activa (MiCA)

MiCA is een Europese verordening waarmee er regels komen voor het uitgeven van crypto's, waaronder zogenaamde *stablecoins* (crypto's die pretenderen een stabiele monetaire waarde te vertegenwoordigen) en het verlenen van diensten met betrekking tot crypto's. Momenteel gelden er in Nederland alleen regels voor bepaalde cryptodienstverleners op het gebied van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering. Deze vloeien voort uit de herziene vierde anti-witwasrichtlijn (AMLD5) en zijn geïmplementeerd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). MiCA bevat eisen op het gebied van consumentenbescherming, het tegengaan van marktmisbruik en eisen op prudentieel terrein. Daarnaast introduceert MiCA een vergunningplicht voor uitgevers van stablecoins en voor cryptodienstverleners.

Proces

In juni 2022 is er een akkoord bereikt in de trilogie tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement (EP) over de eindtekst van MiCA.¹ Momenteel vindt de juridische afronding plaats en wordt de tekst vertaald. Zodra MiCA is gepubliceerd in het staatsblad van de EU geldt er een inwerkingtredingstermijn van 18 maanden. De onderdelen over de

¹ De voorlopige tekst waarover een akkoord is bereikt is hier beschikbaar: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/30/digital-finance-agreement-reached-on-european-crypto-assets-regulation-mica/>.

uitgifte van *stablecoins* gaan al na 12 maanden in. Zodra de verordening definitief gepubliceerd is, zal ik zo snel als mogelijk de nodige wetgevingsvoorstellen bij uw Kamer indienen om de betreffende MiCA-onderdelen te implementeren in Nederland.

Inhoud MiCA

Uw Kamer is bij de publicatie van het voorstel van de Europese Commissie voor MiCA geïnformeerd over de inhoud van het oorspronkelijke voorstel via het BNC-fiche en het kabinetsstandpunt.² Hieronder zal ik een kort overzicht geven van de inhoud van MiCA waarover een politiek akkoord is bereikt in de trilogie.³ Veel van de eisen in MiCA zijn geïnspireerd op bestaande regels voor financiële diensten en producten, zoals de regels die gelden voor financiële instrumenten en betaaldiensten.

MiCA omvat regels voor het uitgeven van crypto's. De uitgever moet een *white paper* opstellen, met daarin onder andere de algemene kenmerken van de crypto, de rechten van de koper van de crypto en de bijkomende risico's. Als er geen duidelijk identificeerbare uitgever is, gelden de verplichtingen voor de dienstverlener waarbij de crypto voor het eerst publiek verhandelbaar wordt. Deze white papers worden genotificeerd bij de bevoegde toezichthouder. De toezichthouder krijgt hierbij interventiemogelijkheden als de crypto tot te grote risico's voor consumenten of financiële stabiliteit leiden. Daarnaast komen er eisen over communicatie en marketing van crypto's, deze informatie moet altijd eerlijk, billijk en niet misleidend zijn.

Voor de uitgifte van zogenaamde *stablecoins* geldt er een strenger regime. Er wordt hierbij verschil gemaakt tussen twee typen: de *electronic money token* (EMT) en de *asset referenced token* (ART). Een EMT is een crypto die één-op-één is gedekt met euro's (of andere Unie-valuta). Een ART is een crypto die wordt gefinancierd op een andere wijze, bijvoorbeeld met niet-Unie valuta of andere activa. Indien een partij een EMT of ART uit wil geven, dient deze over een vergunning te beschikken, waarbij EMTs alleen door kredietinstellingen en elektronischgeldinstellingen worden uitgegeven (dit geldt momenteel ook voor «regulier» elektronisch geld). Voor zowel EMTs als ARTs gelden zware prudentiële eisen. Zo worden er eisen gesteld aan het eigen vermogen, het in bewaring nemen en geven van het vermogen, de investering van het vermogen en is het verplicht om een herstelplan te hebben. EMTs of ARTs zouden, als zij een bepaalde grootte bereiken, risico's voor monetaire soevereiniteit en financiële stabiliteit kunnen vormen, met name als zij als betaalmiddel worden gebruikt. Vanaf een bepaalde drempelwaarde zal de ECB daarom toestemming moeten geven aan de uitgever om verder te mogen blijven groeien. Daarnaast zal het toezicht vanaf een bepaalde drempelwaarde overgaan naar de Europese Bankautoriteit (EBA).

Verder stelt MiCA regels aan een breed pakket aan dienstverleners, waaronder bewaarportemonnees (*wallets*), wisseldiensten, handelsplatformen en partijen die financieel advies over crypto's geven. Deze partijen moeten een vergunning hebben. De vergunningseisen zijn omvangrijk en zien onder andere op het voeren van een integere bedrijfsvoering, interne controlemechanismen, governance, beveiligingsmaatregelen, continuïteit en risicomanagement. Ook wordt er gekeken naar de competenties van het bestuur en de (gekwalficeerde) aandeelhouders. Voorts geldt er voor alle partijen dat zij altijd moeten handelen in het beste belang van hun klant en komen er eisen voor communicatie en marketing. Per activiteit

² Kamerstuk 22 112, nr. 2937.

³ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3454.

kan het vergunningsregime iets verschillen omdat MiCA ook specifieke eisen per dienst bevat.

MiCA bevat daarnaast regels om marktmisbruik tegen te gaan, vergelijkbaar met de regels die bestaan voor de handel in financiële instrumenten. Hoewel veel vormen van marktmisbruik al strafbaar zijn, zal er met MiCA financieel toezicht komen op het tegengaan hiervan. Zo komen er eisen om *insider trading* tegen te gaan, maar ook andere praktijken, zoals *pump-and-dump-acties*, waarbij de prijs van een crypto wordt opgedreven om daarna snel uit te stappen.

Bevoegdheden toezichthouders

Met MiCA krijgen de nationale toezichthouders vergaande bevoegdheden. Zo mogen de toezichthouders altijd informatie opvragen, eisen dat de white paper aangepast worden als zij van mening zijn dat niet alle informatie is opgenomen, verbieden dat er diensten worden verleend bij niet naleving van de wet en hebben ze de bevoegdheid om publiek te maken wie er in overtreding is van de wet. De toezichthouders krijgen daarnaast interventiemogelijkheden waarbij de verkoop van bepaalde crypto's, of het verlenen van bepaalde diensten, (tijdelijk) gestopt kunnen worden.

Appreciatie eindtekst MiCA

Zoals hierboven uiteengezet omvat MiCA een omvangrijk regelgevend kader voor crypto's. Daarnaast is bij het opstellen van MiCA geprobeerd een balans te vinden tussen innovatie, indachtig de gewijzigde motie van de leden Alkaya en Van der Linde die oproept tot proportionele, en administratieve lasten voor cryptobedrijven.⁴ Hoewel de regels zijn geïnspireerd op bestaande regelgeving voor financiële diensten en producten, zijn de regels in MiCA daarom in sommige gevallen wat abstracter geformuleerd.

Ik zie MiCA als een belangrijke eerste stap in de regulering van crypto's. Ik ben het eens met de voorzitter van de AFM, die aangeeft dat MiCA niet de oplossing zal zijn voor alle problemen die crypto's momenteel geven.⁵ Wel biedt MiCA een eerste basis voor financieel toezicht op de crypto-sector, die gebruikt kan worden om door te groeien naar een volwaardig regime. De eindtekst van MiCA is verder in lijn met de inzet van het kabinet (zoals beschreven in het BNC-fiche), maar ook met het advies uit 2019 over de regulering van crypto's van AFM en De Nederlandsche Bank (DNB), waarin de toezichthouders adviseren om in te zetten op een geharmoniseerd kader op EU-niveau, dat ook proportioneel is en rekening houdt met het kleinschalige en innovatieve karakter van de sector.⁶ De AFM en DNB zijn gedurende het hele proces nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het BNC-fiche en de Nederlandse inzet voor de onderhandelingen in de Raad en de trilogie.

De afgelopen tijd hebben zich verschillende problemen voorgedaan gerelateerd aan de handel in crypto's. De kans dat deze problemen zich zullen voordoen in Nederland onder het MiCA-regime, zal aanzienlijk kleiner worden. Dit omdat partijen onder MiCA worden verplicht consumenten afdoende en niet misleidend te informeren, er regels zullen

⁴ Kamerstuk 35 245, nr. 15.

⁵ Zoals onder meer geuit in het Rapport Financiële Stabiliteit dat de AFM aan uw Kamer heeft aangeboden – <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2022/mei/kamer-gesprek-ricos-financiele-stelsel>.

⁶ Zie bijlage bij Kamerstuk 32 013, nr. 201.

zijn over het aanhouden (en investeren) van eigen vermogen en er aansprakelijkheidsbepalingen gelden onder MiCA.

De definitieve tekst van MiCA wordt in het voorjaar van 2023 verwacht. Het implementatietraject om de verordening in werking te laten treden in Nederland zal snel daarna in gang worden gezet.

MiCA bevat overigens meerdere opdrachten richting de Commissie en de Europese Toezichthoudende Autoriteiten om onderzoeken uit te voeren en rapporten op te leveren over eventuele omissies in het kader van MiCA. Deze liggen onder meer op het terrein van *decentralised finance*, *non fungible tokens* en het energieverbruik van het minen van crypto's. Verder komt er een jaarlijks rapport over de ontwikkeling van crypto-markten in de EU, om de risico's van de sector te monitoren. De eerste rapporten hierover moeten al 12 maanden na inwerkingtreding van MiCA worden opgeleverd.

Het feit dat er momenteel nog geen financieel toezicht is op het gebied van consumentenbescherming, marktmisbruik en prudentiële eisen, betekent niet dat er helemaal geen regels zijn. Bestaande regels, zoals het strafrecht en het algemeen consumentenrecht zijn onverkort van toepassing. Fraude plegen met crypto's, ook als cryptodienstverleners, is bijvoorbeeld illegaal en kan leiden tot een strafrechtelijk onderzoek. Ook geldt de Wet oneerlijke handelspraktijken en mogen cryptodienstverleners niet aan misleidende of agressieve verkooppraktijken doen.⁷

Daarnaast zet ik, in ieder geval totdat MiCA van toepassing wordt, ook in op communicatie over de risico's van crypto's. Afgelopen najaar is hiervoor bijvoorbeeld de Slim in Crypto (SIC)-campagne gestart.⁸ Het doel van deze campagne was om via sociale media bewustwording te creëren bij jongeren tussen 13–25 jaar over de risico's van crypto's en influencers. Voor komend jaar zal ik bezien of een verdere campagne nuttig is.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

⁷ Op de website van de ACM Consuwijzer staat meer informatie over de algemene rechten van een consument: <https://www.consuwijzer.nl/>.

⁸ Zie <https://www.wijzeringeldzaken.nl/Crypto/>.