

Vergaderjaar 2023–2024

36 527

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Wet op de economische delicten ter uitvoering van Verordening (EU) 2023/1114 betreffende cryptoactivamarkten (Uitvoeringswet verordening cryptoactiva)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 september 2024

Inleiding

Het kabinet is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De vragen worden zoveel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de NSC-fractie vragen wat het verschil is tussen vaststelling (30 september 2023), inwerkingtreding (30 december 2024) en het van toepassing zijn (30 december 2024). Deze leden vragen of er bij deze verordening, net als bij de andere verordening over cryptoactiva (de verordening bij geldovermakingen en overdrachten van cryptoactiva te voegen informatie), een verschil is tussen inwerkingtreding en van toepassing verklaring.

In Nederlandse wetgeving is het tijdstip van inwerkingtreding van een regeling vaak ook het moment waarop de in die regeling opgenomen materiële normen gaan gelden. In EU-wetgeving vallen die momenten meestal niet samen. Standaard treedt een verordening al op de twintigste dag na publicatie in werking. De verordening maakt dan in algemene zin al wel deel uit van het EU-recht, maar hoeft dan meestal nog niet inhoudelijk te worden nageleefd. Het moment waarop een verordening ook inhoudelijk moet worden nageleefd, is het moment waarop de verordening «van toepassing» wordt. Door de verordening pas op een later tijdstip van toepassing te laten worden, wordt aan de lidstaten en aan burgers, bedrijven en instellingen voor wie de verordening gaat gelden een termijn geboden waarbinnen zij zich op de nieuwe regels kunnen voorbereiden. In Nederlandse wetgeving is het gebruikelijk om

een regeling ook dan pas in werking te laten treden, waardoor inwerking-treding en toepassing in tijd samenvallen. De vaststelling wordt gevolgd door bekendmaking van de verordening in het Publicatieblad van de EU. Die publicatie is vervolgens weer bepalend voor het moment van inwerkingtreding.

Omdat MiCA en de parallel lopende verordening betreffende bij geldover-makingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva te voegen infor-matie (*Transfer of Funds Regulation*, ofwel TFR) beide nieuwe kaders voor cryptoactivadiensten introduceren, was er meer tijd nodig voor lidstaten om deze twee verordeningen te implementeren. Wanneer de verordening van toepassing is, moeten alle adressanten ook aan de vereisten uit de verordening voldoen. Op deze manier hebben lidstaten en degenen die uiteindelijk aan de regels moeten voldoen de gelegenheid om zich op juiste wijze voor te bereiden op het nieuwe raamwerk. In dit concrete geval kloppen overigens de door de leden aan het woord genoemde data niet helemaal. Verordening (EU) 2023/1114 is vastgesteld op 31 mei 2023 en in werking getreden op 29 juni 2023. De verordening wordt inderdaad van toepassing met ingang van 30 december 2024 en de vereisten voor uitgevers van stablecoins worden al op 30 juni 2024 van toepassing. Voor de beschrijving van stablecoins wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de NSC-fractie onder paragraaf 2.1. «Reikwijdte en definities».

De leden van de NSC-fractie vragen welke keuzemogelijkheden lidstaten nog hebben op nationaal niveau bij de implementatie.

Verordeningen bieden naar hun aard doorgaans weinig ruimte voor nationaal beleid. Dit volgt al uit de keuze van de Europese wetgever om zelf rechtstreeks werkende voorschriften vast te stellen en dat niet, door vaststelling van een richtlijn, aan de lidstaten over te laten. Voor verorde-ningen geldt bovendien dat zij in beginsel uitputtend bedoeld zijn en de lidstaten geen ruimte meer bieden voor nationaal beleid, tenzij een verordening daar uitdrukkelijk in voorziet. MiCA voorziet echter in een vijftal lidstaatopties die hieronder worden toegelicht.

Een van de lidstaatopties biedt de mogelijkheid om tot 12 maanden na inwerkingtreding van de verordening niet te voorzien in bestuursrechte-lijke sancties voor specifieke inbreuken, als er reeds uit hoofde van het nationale recht strafrechtelijke sancties op die inbreuken staan (artikel 111, eerste lid, MiCA). Van deze lidstaatoptie wordt geen gebruik gemaakt, nu pas met dit wetsvoorstel strafrechtelijke sancties op inbreuken komen te staan.

Tevens kunnen lidstaten de toezichthouders aanvullende bestuursrechte-lijke sanctiemogelijkheden geven (artikel 111, zesde lid, MiCA). Ook van deze lidstaatoptie wordt geen gebruik gemaakt, omdat het bestaande instrumentarium uit de Wet op het financieel toezicht (Wft) inclusief de aanvullingen uit dit wetsvoorstel voldoende wordt geacht voor een effectieve en adequate handhaving.

Daarnaast is er een lidstaatoptie ten aanzien van het openbaar maken van een schriftelijke verklaring over voorwetenschap aan het publiek. Lidstaten mogen bepalen dat een afschrift van een dergelijke verklaring enkel op verzoek van de bevoegde autoriteit hoeft te worden overlegd (artikel 88, derde lid, MiCA). Van deze lidstaatoptie wordt geen gebruik gemaakt, omdat de bevoegde autoriteit zonder gebruik te maken van deze lidstaatoptie hiervan onmiddellijk in kennis moeten worden gesteld.

Ook mogen lidstaten een vereenvoudigde procedure toepassen voor vergunningsaanvragen die tot 18 maanden na het van toepassing worden van MiCA worden ingediend door partijen die voor MiCA al over een vergunning beschikten om cryptoactivadiensten aan te bieden (artikel 143, zesde lid, MiCA). Ook van deze lidstaatoptie wordt geen gebruik gemaakt, nu Nederland op dit moment enkel een registratieplicht kent en geen vergunningstelsel.

De laatste lidstaatoptie heeft betrekking op de overgangstermijn voor aanbieders van cryptoactivadiensten die hun diensten al voor MiCA aanboden (artikel 143, derde lid). Voor deze aanbieders geldt een overgangstermijn van 18 maanden. Dit betekent dat aanbieders die voor 30 december 2024 hun diensten overeenkomstig het toepasselijke recht aanboden, dit kunnen blijven doen tot 1 juli 2026. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om deze periode in te korten. Vanwege het belang van een adequate bescherming van consumenten is van deze lidstaatoptie gebruik gemaakt en is de overgangstermijn in Nederland ingekort naar zes maanden. Dit betekent dat deze aanbieders hun diensten overeenkomstig het oude recht mogen aanbieden tot 1 juli 2025 en vanaf die datum moeten voldoen aan het nieuwe wettelijke kader.

2. Inhoud MiCA

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat MiCA wereldwijd gezien het eerste (substantiële) regelgevend kader voor crypto-activa is. Zij vragen enerzijds in welke mate er naar verwachting een zogenaamd «Brussels-effect» kan optreden (het overnemen van EU-standaarden door andere jurisdicties, waardoor internationaal een opwaartse convergentie van regels ontstaat), en anderzijds in welke mate het uitblijven van MiCA-achtige regels in andere jurisdicties de effectiviteit van MiCA kan ondermijnen. Immers is de cryptomarkt een zeer internationaal georganiseerd speelveld.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken terecht op dat MiCA een van de eerste substantiële regelgevende kaders is voor cryptoactiva wereldwijd. MiCA is een belangrijke stap in de goede richting als het gaat om het reguleren van crypto en daarmee het beschermen van consumenten en de financiële stabiliteit. Andere jurisdicties werken ook aan regelgevende kaders omtrent cryptoactiva. Deze regelgevende kaders verschillen van elkaar en variëren tussen het volledig verbieden van enige cryptoactiva activiteiten of het volledig vrijlaten hiervan. Andere (westerse) jurisdicties werken aan vergelijkbare crypto-raamwerken. Er is veel aandacht vanuit de rest van wereld voor cryptoactiva en hoe om te gaan met de risico's die hieruit voortvloeien. Hieruit volgt dan ook vaker dat dit soort hoogwaardige Europese standaarden overgenomen worden in andere jurisdicties.

Het omgaan met cryptoactiva gerelateerde risico's word bijvoorbeeld ook besproken in verschillende internationale gremia zoals de Financial Stability Board (FSB), de International Monetary Fund (IMF) en de G20. Ook hier kijkt men met interesse en aandacht naar wat Europa doet. Het Europese raamwerk is ook een voortvloeisel van internationale afspraken uit de Financial Action Task Force (FATF). De aanbevelingen van deze intergouvernementele organisatie, die gericht is op het bestrijden van witwassen en terrorisme financiering, hebben zijn weerklink gevonden in bijvoorbeeld TFR. Door actieve deelname in deze internationale groepen probeert Nederland te werken aan een zoveel mogelijk internationaal kader voor cryptoactiva, juist omdat de cryptoactivamarkt zo internationaal georiënteerd is. Dat gezegd hebbende blijven er jurisdicties die

cryptomarkten niet reguleren of slechts heel minimaal reguleren. Dit blijft een aandachtsgebied binnen deze internationale overlegorganen.

Het is belangrijk om hierbij te benoemen dat wanneer een aanbieder die buiten de EU is gevestigd een cryptoactivum aanbiedt aan het publiek of cryptoactivadiensten aanbiedt in de Unie, die aanbieder in beginsel aan de MiCA-verplichtingen dient te voldoen. Dit betekent dat cryptoactivadienstverleners een vergunning nodig hebben. Wanneer een consument die in de Unie is gevestigd op eigen initiatief diensten afneemt van een cryptoactivadienstverlener van buiten de Unie, is het MiCA-raamwerk niet van toepassing. Dit mag dus enkel wanneer een consument zelf actief cryptoactivadienstverleners uit derde landen benadert. Cryptoactivadienstverleners uit derde landen mogen niet actief Europese consumenten benaderen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten of, en zo ja op welke wijze, MiCA (dan wel andere regelgeving) bijvoorbeeld had bijgedragen aan het voorkomen van een fenomeen als het FTX-falen (mocht een FTX of soortgelijke onder EU-regels vallen). Met andere woorden vragen deze leden in welke mate en op welke wijze deze regels er aan bijdragen dat dergelijk falen in de toekomst (in ieder geval binnen de EU) voorkomen wordt.

Deze leden verwijzen terecht naar de gebeurtenissen rondom FTX en vragen of MiCA had bijgedragen aan het voorkomen van dergelijke fenomenen. Door deze verordening komt er nu meer toezicht op een groter aantal partijen. In beginsel biedt toezicht meer bescherming voor consumenten en de financiële stabiliteit. Daarbij is belangrijk te vermelden dat toezicht nooit volledige garantie biedt. Daarnaast brengt o.a. de hoge volatiliteit van sommige cryptoactiva met zich mee dat er aan die producten inherent meer risico's zitten dan aan bepaalde andere financiële producten. Daar doet de komst van MiCA niets aan af. Hoewel mijn ministerie geen uitspraken kan doen over specifieke casussen, hebben wij de ontwikkelingen bij FTX aandachtig gevolgd. FTX was een grote internationale crypto exchange of wel handelsplatform dat in 2022 failliet is gegaan. De problematiek rondom FTX was ten dele gerelateerd aan onvoldoende reserves en problemen rondom de liquiditeit van het platform, daarnaast bleek de betrouwbaarheid van bestuur twijfelachtig. Ook was FTX gevestigd in de Bahama's. Dit betekent dat (als MiCA destijds al zou werken) MiCA niet van toepassing was geweest op FTX. MiCA zou wel van toepassing worden op FTX wanneer zij hun diensten actief zouden aanbieden aan Europese consumenten (en dus ook een vestiging in de EU zouden moeten hebben). Hoewel er dus niet met zekerheid kan worden gezegd of MiCA deze problemen had kunnen voorkomen, introduceert MiCA wel regels die deze problematiek aanpakken. Zo vereist MiCA van aanbieders van cryptodienstverlening dat bestuurders worden getoetst op integriteit en vakbekwaamheid en komen er regels ten aanzien van de bedrijfsvoering en zorgplicht.

Een andere belangrijke verandering die met MiCA wordt ingevoerd, zijn de prudentiële vereisten die aan cryptoactivadienstverleners waaronder crypto-handelsplatformen gesteld worden. Zo moeten deze dienstverleners het vermogen dat zij aanhouden voor klanten afscheiden van hun eigen vermogen. Zij moeten te allen tijde over eigen vermogen beschikken. Dit kapitaal moet gescheiden worden gehouden van de activa van beleggers en moet bestaan uit zogenaamd tier 1-kernkapitaal. Dit type kapitaal is permanent ter beschikking gesteld aan de instelling en is daarmee altijd beschikbaar om eventuele verliezen mee op te vangen. Tevens wordt bij het uitgeven van een MiCA-vergunning een personen-

toets op het bestuur uitgevoerd waarbij bekeken wordt of het bestuur kundig en betrouwbaar is.

Ter aanvulling, MiCA vereist ook dat uitgevers van stablecoins voldoende eigen vermogen en reserveactiva aanhouden die een veerkrachtig liquiditeitspofiel hebben. Dit soort stablecoins kunnen wel verhandeld worden op crypto-handelsplatformen. De kapitaalvereisten zijn strenger voor significante e-moneytokens of significante asset-referenced tokens omdat deze grotere risico's voor de financiële stabiliteit kunnen inhouden. In het cryptoactivawitboek dat uitgevers van cryptoactiva waaronder stablecoins moeten opstellen, moet ook informatie opgenomen worden over de mate van liquiditeit. Voor uitgevers van stablecoins vereist MiCA dat bij het aanhouden van activareserve, de liquiditeitsrisico's die aan het permanente recht op terugbetaling van de houders verbonden zijn, wordt meegenomen in de verplichting om voldoende reserves aan te houden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat MiCA het principe van technologieneutraliteit hanteert (één van haar doelen is een level playing field tussen de cryptosector en de conventionele financiële sector). Deze leden vragen of dergelijke technologieneutraliteit wel gerechtvaardigd is gegeven de maatschappelijke schaduwkanten van crypto, zoals het faciliteren van criminele geldstromen, het aantrekkelijk maken van gokgedrag en de grote milieuafdruk van het mijnen. Deze leden vragen of in de beleidsaanpak niet veel meer nadruk moet komen te liggen op het zoveel mogelijk proberen in te perken van crypto-activa.

Tot op heden kent de Europese Unie geen alomvattend regelgevend- en toezichtkader voor cryptoactivadiensten. Omdat dit inderdaad een risicovolle markt betreft is het belangrijk dat deze partijen aan een stevige set vereisten worden onderworpen. Hier zet MiCA een belangrijke eerste stap in. Bij het ontwerpen van MiCA is gekeken naar bestaande regelgeving voor de financiële sector. Specifiek is er gekeken naar regelgeving voor beleggingsproducten namelijk de Richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten II (MiFID II), een Europese richtlijn voor de regulering van beleggingsdiensten en gereglementeerde markten. Wetgevingshandelingen van de Unie inzake financiële diensten moeten gebaseerd zijn op het beginsel «dezelfde activiteiten, dezelfde risico's, dezelfde regels» en een technologisch neutrale aanpak volgen. MiFID II reguleert ook risicovolle beleggingsproducten en is daarmee een passend kader om als voorbeeld te nemen. Wanneer deze lijn gevolgd wordt, is het ook passend dat financiële diensten die eerder al onder bestaande regelgevingskaders vielen, hieronder blijven vallen ongeacht de technologie die voor de uitgifte of de overdracht ervan wordt gebruikt. Dit geldt bijvoorbeeld voor getokeniseerde securitisaties. Op deze manier wordt invulling gegeven aan technologieneutraliteit. Cryptoactivamarkten zijn risicovol en kennen een schaduwzijde zoals deze geschetst wordt door de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Daarom blijft de inzet om de risico's op juiste wijze te ondervangen. Dit gebeurt door een tijdige implementatie van MiCA en TFR waarmee cryptoactivadienstverleners ook onder de reikwijdte van de Wwft (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme) blijven, dan wel komen te vallen, door in te zetten op stevig toezicht, de markt te blijven monitoren, door actieve deelname aan internationale overlegorganen die aanbevelingen doen voor de cryptosector, en door onderzoek te doen naar de risico's die gepaard gaan met het handelen in cryptoactiva en de beïnvloeding van consumenten daaromtrent. Dit onderzoek is aangekondigd in de Kamerbrief van 25 april jl. over ongewenste online beïnvloeding consumenten

bij financiële keuzes.¹ Ten aanzien van de milieueffecten van (het minen van) bepaalde cryptovaluta moet worden aangemerkt dat MiCA eisen stelt aan transparantie over de belangrijkste negatieve effecten op het milieu en klimaat van de onderliggende consensusmechanismen van cryptovaluta.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel geen evaluatiebepaling bevat. Zij vragen of de regering kan schetsen op welke manier geëvalueerd zal worden of de wet- en regelgeving met betrekking tot crypto voldoet. Des te meer omdat we hier te maken hebben met een relatief jong en nog volop bewegend veld, dat reeds bewezen heeft aanzienlijke maatschappelijke schade aan te kunnen brengen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren terecht dat het uitvoeringswetsvoorstel geen evaluatiebepaling bevat. Omdat de verordening rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde bevat het wetsvoorstel hoofdzakelijk artikelen die zien op de handhaving van de verordening.

MiCA bevat zelf wel een uitgebreide evaluatiebepaling (artikel 140, eerste lid, MiCA). Uiterlijk op 30 juni 2027 dient de Commissie, na raadpleging van de Europese Banken Autoriteit (EBA) en Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA), een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de verordening, eventueel ook vergezeld van een wetgevingsvoorstel. Daarnaast dient de Europese Commissie op 30 juni 2025 een tussentijds verslag in te dienen, ook eventueel voorzien van een wetgevingsvoorstel.

De verslagen moeten onder meer aandacht besteden aan de uitgifte van het aantal cryptoactiva, de witboeken en het goedkeuringsmechanisme hiervoor, een inschatting van het aantal personen in de Europese Unie dat gebruik maakt of belegt in cryptoactiva die in de Europese Unie zijn uitgegeven, het aantal en de waarde van gevallen fraude, oplichting en hacks, het aantal uitgevers van activagerelateerde tokens en een analyse van de reserveactiva, het aantal uitgevers van e-moneytokens, een beoordeling van het beschermingsniveau, een beoordeling van frauduleuze reclame uitingen en oplichting met cryptoactiva en de toepassing van administratieve sancties.

Vanwege het grensoverschrijdende karakter van cryptoactivamarkten gaat de voorkeur uit naar eventuele aanpassingen of aanvullingen van wetgeving op Europees niveau.

De leden van de NSC-fractie vragen of de MiCA-verordening ook leidt tot een wijziging van de Sanctiewet en zo ja tot welke wijzigingen.

In het uitvoeringswetsvoorstel voor MiCA is geen wijziging van de Sanctiewet 1977 opgenomen. Wel worden de aanbieders van cryptoactadiensten die op basis van MiCA gereguleerd worden met het uitvoeringswetsvoorstel voor TFR onder de reikwijdte van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) en de Sanctiewet 1977 gebracht. Dit betekent dat deze aanbieders van cryptoactadiensten ertoe gehouden zijn hun bedrijfsvoering op een dusdanige wijze in te richten waarmee zij kunnen voldoen aan afdeling 5 van de Sanctiewet 1977. Op dit moment vallen – overeenkomstig de Wwft – de aanbieders van walletdiensten en wisseldiensten onder de reikwijdte van de Sanctiewet

¹ Kamerstukken II 2023/24, 27 879, nr. 95.

1977. Met het uitvoeringswetsvoorstel TFR wordt dit uitgebreid met de volgende diensten:

- bewaring en beheer van cryptoactiva namens cliënten;
- exploitatie van een cryptoactivahandelsplatform;
- uitvoering van cryptoactivaorders namens cliënten;
- plaatsing van cryptoactiva;
- ontvangst en doorgifte van cryptoactivaorders namens cliënt;
- verlening van advies over cryptoactiva; en
- verlening van cryptoactivaoverdrachtdiensten namens cliënten.

De leden van de D66-fractie vragen de regering een nadere toelichting te geven op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de toezichtcapaciteit van De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Deze leden vragen waarop is gebaseerd dat de AFM geen extra toezichtcapaciteit nodig zou hebben voor de uitvoering van deze wet.

Het onder toezicht brengen van een geheel nieuwe populatie aan instellingen, die veelal geen ervaring hebben met (financieel) toezicht, heeft invloed op de toezichtcapaciteit van de AFM. Hoewel de precieze uitbreiding van het budget van de AFM afhangt van het aantal cryptopartijen dat daadwerkelijk een vergunning aanvraagt en van de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen AFM en DNB die volgen uit MiCA, heeft AFM op dit moment de inschatting gemaakt structureel 33 fte nodig te hebben voor het MiCA en TFR toezicht. Dit is tevens na te lezen in het uitvoeringsbesluit cryptoverordening dat de toezichtstaken tussen AFM en DNB verdeelt en het wijzigingsbesluit bekostiging 2025 dat de bekostigingssystematiek verder uitwerkt. Het huidige kostenkader 2021–2024 van de AFM is voor 2024 aangepast om zo de AFM in staat te stellen, om in redelijk voorzienbare scenario's, het toezicht goed voor te bereiden en uit te voeren. In het nieuwe kostenkader 2025–2028 zijn voor deze wet extra middelen opgenomen om deze taak uit te voeren. Daarnaast is met de AFM afgesproken om in 2025 het kader voor deze doelgroep te evalueren en te bespreken of de toezichtcapaciteit nog passend is dan wel aangepast moet worden.

DNB heeft aangegeven geen aanvullende toezichtcapaciteit nodig te hebben voor het uitvoeren van het toezicht uit hoofde van MiCA. Voor DNB geldt dat MiCA nieuwe toezichttaken met zich brengt. Tegelijkertijd heeft de inwerkingtreding van MiCA ook tot gevolg dat het huidige crypto-registratieregime komt te vervallen. Daarmee gaan er ook taken weg bij DNB. Op dit moment is het heel lastig een inschatting te maken van de benodigde capaciteit voor toezicht. Op basis van een zeer grove schatting lijkt het erop dat de capaciteit die DNB inzette voor het crypto-registratieregime overeen komt met de benodigde capaciteit voor de nieuwe MiCA taken.

§ 2.1. Reikwijdte en definities

De leden van de NSC-fractie vragen welke cryptovaluta onder «andere Europese regels» vallen. Deze leden vragen hoeveel soorten cryptovaluta er in totaal zijn en hoeveel daarvan worden aangeboden door officiële aanbieders van cryptoactiva. Daarnaast vragen deze leden hoeveel cryptovaluta worden aangeboden buiten de officiële aanbieders om. Ook vragen deze leden wat het wezenlijke verschil is tussen EMT's en ART's. Zij vragen welke andere soorten dekking er zijn, behalve valuta.

Deze verordening classificeert de cryptoactiva in drie typen, die aan verschillende vereisten worden onderworpen, afhankelijk van de risico's die zij inhouden. De classificatie is gebaseerd op de vraag of de cryptoactiva hun waarde trachten te stabiliseren door te verwijzen naar andere

activa. Het eerste type bestaat uit cryptoactiva die beogen hun waarde te stabiliseren door te verwijzen naar slechts één officiële valuta. De functie van dergelijke cryptoactiva lijkt sterkt op de functie van elektronisch geld. Net zoals elektronisch geld zijn dergelijke cryptoactiva een elektronisch vervangmiddel voor munten en bankbiljetten en worden zij waarschijnlijk gebruikt om betalingen te doen. Die cryptoactiva worden in deze verordening gedefinieerd als e-moneytokens of EMT's. Het tweede type cryptoactiva betreft activagerelateerde tokens of ART's, die beogen hun waarde te stabiliseren door te verwijzen naar een andere waarde of recht, of een combinatie daarvan, waaronder een of meer officiële valuta's of ook andere activa. Deze activagerelateerde tokens omvatten alle andere cryptoactiva dan e-moneytokens, waarvan de waarde door activa wordt gedekt. EMT's en ART's worden gezamenlijk ook wel stablecoins genoemd omdat ze trachten een stabiele waarde te behouden. Tot slot betreft het derde type andere cryptoactiva dan activagerelateerde tokens of e-moneytokens, waar een grote verscheidenheid aan cryptoactiva onder valt, waaronder gebruikstokens, maar ook andere cryptoactiva zoals Bitcoin. Deze categorie cryptoactiva is niet door onderliggende waarde gedekt.

De leden van de NSC-fractie merken tevens op dat cryptoactiva die geen stablecoin zijn zoals Bitcoin geen dekking hebben en het klopt dat geen enkele partij de waarde hiervan garandeert. Deze cryptoactiva zijn digitale weergaven van waarden of van rechten die elektronisch kan worden overgedragen en opgeslagen, met gebruikmaking van distributed-ledger-technologie of vergelijkbare technologie. Deze waarden zijn vaak niet-intrinsiek, dat wil zeggen niet gebaseerd op een onderliggend activum, product of dienst, zoals dat wel het geval is bij financiële instrumenten.

Producten en diensten die elders gereguleerd zijn, vallen niet onder MiCA. Dit geldt bijvoorbeeld voor financiële instrumenten zoals getokeniseerde securitisaties, deze vallen onder de richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten (MiFID II). Sommige cryptovaluta vallen op dit moment onder geen enkele regelgeving, Non-Fungible Tokens (NFT's) zijn hier een voorbeeld van, ook niet onder MiCA. In MiCA is wel een evaluatieclausule opgenomen voor NFT's waarbij de Europese Commissie de ontwikkeling van de NFT-markten zal beoordelen en zal kijken of aanvullende regelgeving noodzakelijk is.

Ook vragen de leden van de NSC-fractie naar de hoeveelheid verschillende soorten cryptovaluta en in hoeverre deze aangeboden worden door officiële aanbieders. Op dit moment bestaan er vele soorten cryptovaluta. Het is dus niet precies bekend om hoeveel verschillende valuta het gaat omdat bij wijze van spreken iedereen en op ieder moment een cryptomunt kan creëren. De geruime meerderheid van de markt bestaat uit Bitcoin en Ether, namelijk zo'n 80%. MiCA zorgt ervoor dat partijen die cryptoactivadiensten aanbieden en bijvoorbeeld een crypto-handelsplatform exploiteren waarop klanten/beleggers kunnen handelen, een vergunning moeten hebben en zich aan een flinke set regels moeten houden ten aanzien van activareserve en andere prudentiële vereisten, consumenten bescherming en het voorkomen van marktmisbruik.

Met uitzondering van de registratieplicht voor cryptobewaarportemonnees en cryptowisseldiensten, gelden er op dit moment geen specifieke voorschriften voor cryptoactivadienstverleners en aanbieders van cryptoactiva. Dit betekent dat het moeilijk te zeggen is wanneer een partij officieel is of is of niet. Met de komst van MiCA wordt door middel van onder meer een vergunningsstelsel, verplichte notificaties en toezicht

op informatiedocumenten waaronder cryptoactivawitboeken duidelijk welke aanbieders «officieel» zijn en welke niet.

Het verlenen van cryptoactivadiensten zonder vergunning is niet toegestaan wanneer MiCA van toepassing is geworden.

De leden van de NSC-fractie vragen verder waarom er niet voor gekozen is om de twee verordeningen om te zetten in één wetsvoorstel.

Er is in de eerste plaats gekozen voor twee wetsvoorstellen omdat MiCA en TFR gedeeltelijk verschillende implementatietermijnen kennen. Zo wordt het gedeelte van MiCA dat over stablecoins gaat al op 30 juni 2024 van toepassing terwijl TFR pas op 30 december 2024 van toepassing wordt. In de tweede plaats geldt voor beide verordeningen dat er sprake is van een zeer strakke implementatietermijn. Het zou ongewenst zijn als de implementatie van de ene verordening vertraging oploopt door de andere.

Daarnaast is er geen afhankelijkheid tussen MiCA en TFR. Beide uitvoeringswetten kunnen afzonderlijk van elkaar in werking treden.

Gelet op de onderlinge samenhang heb ik getracht de beide uitvoeringswetsvoorstellen zoveel als mogelijk parallel de stappen in het wetgevingsproces te laten doorlopen.

§ 2.2.1. Eisen voor de uitgifte en toelating tot de handel

De leden van de NSC-fractie vragen op welke manier de reputatie van de aanbieders getoetst wordt. Deze leden vragen of de Verklaring omtrent het gedrag (VOG) hierin nog een rol speelt en welke andere factoren hierbij een rol spelen. Ook vragen zij welke eisen worden gesteld aan de stabiliteit van cryptoactiva. Deze leden vragen of cryptoactiva toch per definitie niet erg stabiel zijn, net zoals aandelen.

Bij een beoordeling van reputatie stelt de toezichthouder onder andere vast of de natuurlijk te toetsen persoon betrouwbaar en vakbekwaam is. Een van de documenten die daarbij kan worden opgevraagd is een verklaring omtrent gedrag. Bij de beoordeling van de toezichthouder wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuursbekwaamheid en technische bekwaamheid.

Bestuursbekwaamheid wordt in hoge mate bepaald door ervaring met het verwerven en besturen van deelnemingen, en de mate van zorgvuldigheid bij de uitvoering hiervan. Technische bekwaamheid uit zich vooral in ervaring met het aansturen van een financiële onderneming als meerderheidsaandeelhouder of als persoon die effectief leiding geeft aan een financiële onderneming. Ook hierbij moet ervaring blijken geven van de nodige zorgvuldigheid. Anders dan bij betrouwbaarheid zal bij de beoordeling van de vakbekwaamheid rekening worden gehouden met de mate van invloed van de aanvrager van de betreffende persoon in de financiële onderneming.

Daarnaast stellen de leden van de NSC-fractie vragen over de stabiliteit van cryptoactiva. Voor wat betreft de stabiliteit van cryptoactiva is het belangrijk om onderscheid te maken tussen cryptoactiva die gedekt wordt door reële activa en cryptoactiva die ongedekt is. Bij cryptoactiva die gedekt wordt door reële activa (de ARTs en EMTs) moet altijd sprake zijn van een één op één dekking.

Voor de betekenis van ART en EMT verwijs ik u graag naar de vraag van de leden van de NSC-fractie onder paragraaf 2.1 aangaande Reikwijdte en definities. Deze ART's en EMT's moeten gedekt zijn door zogenaamde *high quality liquid assets* (HQLA). Een belangrijke verandering die met MiCA wordt ingevoerd, zijn de prudentiële vereisten die aan cryptoactivadienstverleners gesteld worden. Voor deze vereisten verwijs ik u graag door naar de toelichting op de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onder paragraaf 2. DNB houdt risico gebaseerd toezicht op de prudentiële vereisten van aanbieders van ARTs, EMTs en cryptoactivadiensten.

§ 2.2.3. Reclame-uitingen en herroepingsrecht

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar consumentenbescherming, specifiek reclame en klantbenadering. Zij vragen op welke manier inhoudelijk getoetst gaat worden of crypto-aanbieders gebalanceerd communiceren richting klanten over de risico's en kansen die de crypto-diensten bieden. Deze leden vragen hoe, met andere woorden, voorkomen gaat worden dat de risico's in de kleine lettertjes belanden. Zij vragen of de verordening hier substantiële eisen aan stelt of dat dit een open norm betreft die de toezichthouder moet gaan invullen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen terecht naar consumentenbescherming en specifiek naar reclame-uitingen. MiCA zet wezenlijke stappen in het beter beschermen van de consument. Hier zijn duidelijke communicatie over risico's en niet-misleidende reclame een belangrijk onderdeel van. MiCA bevat normen ten aanzien van informatieverstrekking voor zowel aanbieders van cryptoactiva als voor cryptoactivadienstverleners. Zowel wettelijk vereiste informatie-verschaffingsdocumenten als reclame-uitingen en marketingmaterialen moeten correct, duidelijk en niet-misleidend zijn. Die criteria zijn vergelijkbaar met criteria in de Wet op het financieel toezicht (Wft) die voor reguliere financiële instellingen en producten gelden. Ook moeten aanbieders van cryptoactivadiensten hun klanten waarschuwen voor de risico's die aan transacties in cryptoactiva zijn verbonden en moeten aanbieders van cryptoactivadiensten «eerlijk, billijk en professioneel in overeenstemming met de belangen van hun cliënten en potentiële cliënten» handelen.

Een aanbieder van een cryptoactivum moet een cryptoactivawitboek (een informatiedocument) opstellen en ter beschikking stellen voorafgaand aan de aanbieding. Het cryptoactivawitboek moet informatie bevatten over, onder andere, de risico's verbonden aan het cryptoactivum. Het cryptoactivawitboek bevat een samenvatting die in beknopte en niet-technische bewoordingen essentiële informatie over de aanbieding van het cryptoactivum aan het publiek of de voorgenomen toelating tot de handel geeft. De samenvatting van het cryptoactivawitboek biedt passende informatie over de kenmerken van het betrokken cryptoactivum, om aspirant-houders van het cryptoactivum te helpen een weloverwogen beslissing te nemen.

In reclame-uitingen moet aangegeven worden dat een cryptoactivawitboek is gepubliceerd en de reclame-uiting moet overeenkomen met de inhoud van het witboek. Ook de reclame-uiting moet correct, duidelijk en niet misleidend zijn. Reclame-uitingen moeten als dusdanig herkenbaar zijn.

De AFM houdt risicogebaseerd toezicht, wat betekent dat zij haar toezichtscapaciteiten bij de grootste risico's op schade aan het klantbelang inzet. Op basis van MiCA kan de AFM reclame-uitingen niet vooraf toetsen. Wel zal de AFM bij de vergunningverlening van cryptoactiva-

dienstverleners toetsen bij partijen of zij maatregelen en procedures hebben ingericht om te waarborgen dat hun informatieverstrekking voldoet aan de vereisten van MiCA en zal zij risicogebaseerd toezicht houden op reclame-uitingen. Ook krijgt de toezichthouder een aantal handhavingsbevoegdheden voor het geval de reclame-uitingen niet aan de vereisten voldoen. Zo kunnen zij bijvoorbeeld eisen dat de reclame gewijzigd wordt, of deze helemaal verbieden.

Ik vind het belangrijk dat consumenten goed beschermd worden bij het handelen in cryptoactiva en dat de bijbehorende risico's duidelijk zijn. Mede daarom is het belangrijk om te bekijken welke rol reclame speelt in de beïnvloeding van de consumenten in het handelen in cryptoactiva. Daarom ga ik onderzoek doen naar de risico's die gepaard gaan met het handelen in cryptoactiva en de beïnvloeding van consumenten daaromtrent.

§ 2.3.1. Vergunningen

De leden van de NSC-fractie hebben nog de volgende vragen over vergunningen. De «partijen die al een vergunning hebben» en de «huidige aanbieders van cryptoactiva diensten» worden genoemd in het kader van de overgangstermijn. Deze leden vragen of dit dezelfde groep bedrijven of zijn of dat dit twee verschillende soorten bedrijven zijn. Deze leden vragen waarom voor de ene groep wel een overgangstermijn van zes maanden wordt gehanteerd en voor de andere niet.

Met deze twee aanduidingen wordt niet bedoeld op dezelfde groep bedrijven. Lidstaten mogen op basis van artikel 143, zesde lid, MiCA een vereenvoudigde procedure toepassen voor aanbieders van cryptoactivadiensten die al over een vergunning beschikten om diensten om cryptoactivadiensten aan te bieden. Op dit moment kent Nederland enkel een registratieplicht bij DNB uit hoofde van de Wwft voor twee typen cryptoactivadienstverleners, namelijk de aanbieders van bewaarportemonnees en de aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta. Nederland kent op dit moment geen vergunningstelsel, waardoor er ook geen partijen zijn die al over een vergunning beschikken. Dit betekent dat Nederland geen gebruik kan maken van deze lidstaat-optie.

Met de groep huidige aanbieders van cryptoactivadiensten, wordt verwezen naar de groep aanbieders die valt onder de overgangsregeling van artikel 143, derde lid. In deze bepaling is opgenomen dat voor aanbieders van cryptoactivadiensten die hun diensten al voor de van toepassing wordingsdatum van MiCA aanboden, een overgangstermijn van maximaal 18 maanden kan worden gehanteerd na het van toepassing worden van de verordening. In Nederland betreft dit uitsluitend aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en van bewaarportemonnees die op het moment van inwerkingtreding van deze wet geregistreerd stonden in het register van DNB. Met deze registratieverplichting staan deze diensten onder toezicht van DNB in het kader van de Wwft. Er gelden echter nog geen specifieke eisen op het gebied van consumentenbescherming, prudentieel toezicht en het tegengaan van marktmisbruik. Vanwege dit gebrek aan toezicht en het belang van een adequate bescherming van consumenten wordt de duur van de overgangsbepaling voor uitsluitend deze twee typen dienstenaanbieders en tevens registratiehouders in Nederland ingekort naar een periode van zes maanden. Voor overige aanbieders van cryptoactivadiensten gelden de nieuwe MiCA-regels met ingang van 30 december 2024.

§ 2.3.2. Eisen voor kredietinstellingen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar crypto-leenproducten. Zij merken op dat de Commissie binnen 18 maanden na ingang van de verordening een rapport zal opstellen met mogelijk voorstellen op dit gebied. Deze leden vragen hoe de regering dit punt beziet, specifiek of en zo ja waarom zij voorstander is van regels op dit punt.

Crypto-leenproducten zijn producten waarbij cryptoactiva uitgeleend worden in ruil voor een compensatie (rente). Dit proces is in feite vergelijkbaar met traditionele leningen die vaak uitgegeven worden door banken. In het geval van cryptoleningen worden deze producten gefaciliteerd door een cryptoplatform. Een van de belangrijkste risico's van dit soort activiteiten is de volatiliteit van de cryptoactivamarkt. De waarde van activa kan aanzienlijk dalen, het kan voorkomen dat de lener dan meer moet bijstorten of meer onderpand moet verstrekken. Het uitlenen van cryptoactiva wordt op dit moment niet door MiCA gereguleerd. MiCA is een eerste Europees raamwerk dat cryptoactivadienstverlening en het uitgeven van cryptoactiva reguleert. Het was destijds, tijdens de Europese onderhandelingen, belangrijk om vooral eerst de basis goed te regelen en hier prioriteit aan te geven. Mede daarom zijn er een aantal evaluatieclausules in de verordening opgenomen die de ruimte bieden om te bekijken of het huidige kader nog steeds passend is, of op bepaalde onderwerpen uitgebreid moet worden. Toen MiCA onderhandeld werd waren crypto-leenproducten nog niet heel wijdverspreid en minder een onderwerp van zorg. Daarom is het goed dat dit onderwerp wel meegenomen wordt in de evaluatie. Op 30 december zal de Europese Commissie, na het consulteren van ESMA en EBA, een rapport presenteren over de laatste ontwikkelingen op het gebied van cryptoactiva. Hier worden crypto-leenproducten ook in meegenomen. Het is belangrijk dat de Europese Commissie solide onderzoek doet naar de risico's van deze producten. Op basis daarvan zal moeten worden gezien of het nodig is aanvullende maatregelen te nemen.

§ 2.3.3. Prudentiële eisen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar mogelijke systemische risico's voor de financiële stabiliteit als gevolg van volatiliteit op crypto-markten. Dergelijke systemische risico's hebben zich tot nu toe gelukkig nog niet gematerialiseerd. Desalniettemin vragen deze leden of geschetst kan worden op welke manier MiCA dan wel andere regelgeving (zoals CRR), alsmede de toezichtspraktijk, systemische risico's voortkomend uit de crypto-wereld aanpakt en beheerst.

Systemische stabiliteitsrisico's zijn een belangrijk onderwerp dat met name in internationale overlegstructuren zoals onder het IMF en de Financial Stability Board (FSB) onderzocht en bediscussieerd wordt. DNB is ook actief lid van deze overlegstructuren. Systemische stabiliteitsrisico's zijn met name een aandachtsgebied bij zogenaamde «stablecoins» (ART's en EMT's), omdat deze verbonden zijn met soevereine valuta zoals de euro of de dollar. Deze risico's worden groter wanneer deze stablecoins op grote, mondiale schaal worden toegepast. IMF en FSB hebben aanbevelingen gedaan om deze risico's te mitigeren doormiddel van regelgeving en toezicht. Ook deze overlegstructuren geven aan dat de risico's voor de financiële stabiliteit van cryptoactiva momenteel beperkt zijn en waarschijnlijk blijven. Wel wordt de noodzaak benadrukt om de onderlinge verbanden met het financiële systeem te blijven monitoren, onder meer door de groei van verschillende beleggingsproducten voor cryptoactiva te blijven volgen. Nederland draagt actief bij aan deze

discussies. Daarnaast kent MiCA een aantal vereisten voor aanbieders van zogenaamde significante ART's en EMT's en cryptoactivadiensten om dit soort risico's verder in te perken. Daarnaast introduceert MiCA voor uitgevers van ARTs, als reactie op de zorgen van de Europese Centrale Bank over eventueel grootschalig gebruik van ARTs voor transacties, restricties op het aantal houders, de waarde of de marktkapitalisatie en de geaggregeerde waarde van de transacties per dag in deze activa van dit soort (significante) stablecoins. DNB gaat hier toezicht op houden. Zodra een uitgever van een stablecoin bepaalde drempelwaardes qua grootte heeft bereikt en als significant wordt bestempeld zal de Europese Banken Autoriteit (EBA) verantwoordelijk worden voor het toezicht. EBA richt voor de uitvoering van dit toezicht een toezichtcollege op waar alle relevante nationale toezichthouders in zetelen. Een belangrijke verandering die met MiCA wordt ingevoerd, zijn de prudentiële vereisten die aan cryptoactivadienstverleners gesteld worden. Zo moeten ze het vermogen dat zij aanhouden voor klanten afscheiden van hun eigen vermogen. Daarnaast moeten deze dienstverleners te allen tijde over eigen vermogen beschikken waarmee ze verliezen kunnen opvangen, moet bestaan uit zogenaamd tier 1-kernkapitaal. Dit type kapitaal is permanent ter beschikking gesteld aan de instelling en is daarmee altijd beschikbaar om eventuele verliezen mee op te vangen.

§ 2.3.4. Overige voorschriften

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar de milieueffecten van crypto-activa (met name het mijnen en goedkeuren van transacties). Deze leden vragen allereerst of de regering het betreurt dat er niet nu al minimumvereisten komen aan de milieuafdruk van cryptodienstverleners.

Deze leden constateren daarnaast dat de Commissie binnen twee jaar na inwerkingtreding van de verordening met minimumstandaarden voor duurzaamheid van de consensus-mechanismes zal moeten komen. Deze leden vragen of de regering van mening is dat het belangrijk is dat deze minimumstandaarden er komen. Zij vragen of de regering zich ervoor gaat inzetten dat die minimumstandaarden ambitieus zijn en of dit toegelicht kan worden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen voorts

of de classificatie van ESMA van de milieuprestaties van verschillende consensus-mechanismes zal gaan dienen als basis voor de minimumduurzaamheidsstandaarden waar de Commissie mee zal komen en zo nee, wat anders het doel is van deze classificatie.

MiCA is een eerste stap in het introduceren van een stevig regelgevend kader voor cryptoactivadiensten waarbij in eerste instantie de prioriteit heeft gelegen bij het beschermen van de consument, het introduceren van prudentiële vereisten en het tegengaan van marktmisbruik. Hoewel de aandacht eerst heeft gelegen op het reguleren van deze bovengenoemde elementen, besteedt MiCA wel degelijk aandacht aan de negatieve milieueffecten van sommige cryptovaluta. Een voorbeeld hiervan is de informatie over negatieve milieueffecten die in de witboeken moet worden opgenomen. Ook was er tijdens de Europese onderhandeling nog onvoldoende wetenschappelijk onderzoek beschikbaar over de milieueffecten van cryptoactiva. Het kabinet vindt het belangrijk dat de milieueffecten onderdeel zijn van de evaluatie die de Europese Commissie op 30 juni 2027 dient op te leveren. Hierin moet een beschrijving van ontwikkelingen in bedrijfsmodellen en technologieën op de cryptoactiva-markten staan, met bijzondere aandacht voor de milieu en klimaatgerelateerde effecten van nieuwe technologieën, alsook een beoordeling van de

beleidsopties en indien nodig aanvullende maatregelen die gerechtvaardigd kunnen zijn ter beperking van de negatieve gevolgen voor het klimaat en andere milieu gerelateerde negatieve effecten. Ik zal moeten bezien wat uit deze evaluatie volgt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen ook naar de classificatie van de milieuprestaties van verschillende consensus-mechanismen door ESMA. MiCA verplicht aanbieders van cryptoactivadiensten informatie over de belangrijkste negatieve effecten op het klimaat en andere milieugerelateerde effecten van het consensusmechanisme van ieder cyprotactivum in relatie waartoe zij diensten aanbieden publiek te maken. Deze informatie staat ook in de witboeken die uitgevers van cryptoactiva moeten opstellen. Deze informatie dient allereerst consumenten. Zij moeten op basis van deze informatie een beslissing kunnen maken al dan niet geld te stoppen in een bepaald cryptoactivum. Daarbij kunnen zij de negatieve effecten op milieu en klimaat van cryptoactiva met elkaar vergelijken en mee laten wegen in hun beslissing. Het ligt voor de hand dat de Europese Commissie haar beleid op gebied van duurzaamheidsstandaarden voor aanbieders van cryptoactivadiensten zo veel als mogelijk zal willen baseren op beschikbare data, zoals de data die aanbieders moeten rapporteren.

§ 2.5. Voorkomen en verbieden van marktmisbruik met cryptoactiva

De leden van de NSC-fractie vragen in hoeverre cryptovaluta nu ook al wel of niet traceerbaar zijn. Deze leden vragen of het klopt wat bijvoorbeeld over Bitcoins wordt gezegd, namelijk dat deze door criminelen en fraudeurs worden gebruikt omdat Bitcoins niet traceerbaar zouden zijn, terwijl tegelijkertijd ook wordt gezegd dat Bitcoins in de blockchain juist wél traceerbaar zijn.

Over het algemeen zijn transacties in cryptoactiva openbaar te vinden op de blockchain en zijn deze dus traceerbaar. Echter wordt cryptoactiva ingezet in het criminele circuit omdat het gebruik hiervan in relatieve anonimiteit kan plaatsvinden en het traditionele financiële stelsel kan ontlopen.

Het is niet altijd goed te achterhalen wie de eigenaar is van een bepaald adres waaraan cryptoactiva worden overgedragen. Ook kennen cryptoactiva specifieke praktijken zoals het gebruik van cryptografie, «mixers» (het mixen van verschillende activa zodat deze niet langer traceerbaar zijn) en «privacy coins» die bijdragen aan de anonimiteit van cryptoactivagebruikers.

Op dit moment vallen twee type cryptoactivadienstverleners (dienstverleners van bewaarportemonnees en wisseldiensten) reeds onder de Wwft. Uit hoofde hiervan moeten deze partijen transactiemonitoring en cliëntenonderzoek uitvoeren ten behoeve van het tegengaan van witwassen en Terrorisme financiering. Andere Europese wetgeving draagt verder bij aan het bestrijden van de anonimiteit van cryptoactiva-overmakingen. Zo bevatten MiCA en de nieuwe Europese anti witwas verordening (AMLR) bepalingen die het gebruik van mixers tegengaan en bevat MiCA en verbod op het verhandelen van dergelijke *privacy coins*. Daarnaast verplicht TFR cryptoactivadienstverleners om bij elke crypto-transactie informatie mee te sturen over de initiator en de begunstigde van de transactie. Dit gaat onder andere om persoonsgegevens en rekeningnummers en dergelijke. Hierdoor wordt de traceerbaarheid van cryptoactiva aanzienlijk verbeterd ten gunste van het tegengaan van witwassen en terrorisme financiering. Tot slot, komen alle cryptoactiva-

dienstverleners met de introductie van TFR onder de reikwijdte van de Wwft. Dit betekent onder andere dat deze instellingen cliëntenonderzoek moeten doen. In een cliëntenonderzoek kijkt een instelling of er risico's zijn dat een klant geld witwast of helpt om terrorisme te financieren.

§ 2.6. Toezicht en handhaving

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar het toezicht. Zij vragen allereerst of de regering het met hen eens is dat het wenselijk is om uiteindelijk één Europese toezichthouder voor alle cryptodiensten te creëren (bijvoorbeeld ESMA). Zij vragen ook in welke mate de regering inschat dat de «achtervang» die ESMA nu in bepaalde gevallen kan zijn voor nationaal toezicht, een opmaat kan zijn naar harmonisatie van toezicht in de toekomst, en in welke mate dergelijke harmonisatie inzet van de regering is.

De cryptosector is, gelet op haar digitale aard, bij uitstek een sector die niet ophoudt bij de landsgrenzen. Hierdoor is een rol weggelegd voor internationaal toezicht. MiCA kent al een aantal bepalingen waarin taken worden overgegeven aan een Europese toezichthouder. In sommige gevallen moet de nationale toezichthouder de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA), de Europese Banken Autoriteit (EBA) en de Europese Centrale Bank (ECB) raadplegen voordat zij een vergunning mag toekennen of weigeren. ESMA moet tevens voorzien in een register van cryptoactivawitboeken, uitgevers van activagerelateerde tokens, uitgevers van EMT's en aanbieders van cryptoactivadiensten. Bepaalde bevoegdheden die de Europese toezichthoudende autoriteiten hebben, dragen ook bij aan consumentenbescherming daar waar nationale bevoegde autoriteiten tekortschieten, met name in grensoverschrijdende gevallen.

Daarnaast draagt een eenduidige interpretatie en uitvoering van Europese wet- en regelgeving bij aan een interne markt waarop instellingen concurreren op een manier die leidt tot de beste prijzen en dienstverlening voor Europese consumenten. Ook leidt een gelijk speelveld tot een hoger niveau van consumentenbescherming. Er wordt in beginsel niet afgeweken van Europese regels. Wel streef ik naast een gelijk speelveld, naar een zo hoog mogelijk niveau van financiële stabiliteit, consumentenbescherming en marktintegriteit.

De verordening legt het toezicht bij de nationale bevoegde autoriteiten, zijnde AFM en DNB in Nederland. Hoewel het vanuit het oogpunt van een gelijk speelveld wenselijk kan zijn meer bevoegdheden bij Europese toezichthouders neer te leggen, zou dat een gradueel proces zijn dat zich de komende jaren verder zal moeten ontwikkelen. Volledig centraal georganiseerd, Europees toezicht door enkel ESMA en EBA is op korte termijn niet haalbaar mede doordat dergelijke beslissingen in samenwerking met alle EU-lidstaten genomen moet worden. Ik ben van mening dat effectief internationaal toezicht door ESMA en EBA belangrijk is voor een geharmoniseerde toepassing van wet- en regelgeving en een gelijke mate van consumentenbescherming in de Unie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen daarnaast of de regering kan toelichten in welke mate een aanbieder van cryptodiensten die in lidstaat A toestemming krijgt te opereren, daarmee in de gehele EU kan opereren, en in welke mate er dus een risico is dat crypto-aanbieders op zoek gaan naar die toezichthouders die het meest laks met de Verordening omgaan.

Deze leden vragen naar het *passporting regime* ofwel het Europese paspoort voor cryptodiensten onder MiCA. MiCA introduceert een vergunningstelsel met een zogenaamd *passporting regime*. Dit betekent dat instellingen met een MiCA-vergunning deze diensten door de gehele EU mogen aanbieden. Hiervoor moeten ze bij de toezichthouder notificeren. De regels voor cryptoactiva-dienstverleners gelden dan ook voor alle EU-landen op dezelfde wijze. Er bestaat altijd een kans dat dienstverleners op zoek gaan naar het minst strenge toezichtsregime, echter probeert een verordening met rechtstreekse werking en maximum harmonisatie dit zo goed mogelijk te ondervangen. De Nederlandse toezichthouders zullen ook activiteiten van buitenlandse partijen die actief zijn op Nederlandse markt monitoren en informatie uitwisselen met andere Europese toezichthouders.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen voorts of het klopt dat non-financial tokens buiten de reikwijdte van MiCA vallen en op basis waarvan toezichthouders alsnog kunnen interveniëren op het moment dat bij NFT's sprake is van oneerlijke handelspraktijken dan wel stabiliteitsrisico's voor het bredere financiële systeem. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen ook of het klopt dat non-financial tokens buiten de reikwijdte van MiCA vallen.

Het is inderdaad zo dat deze verordening niet van toepassing is op unieke cryptoactiva die niet fungibel met andere cryptoactiva zijn (non-fungible tokens ofwel NFT's). De waarde van dergelijke NFT's is toe te schrijven aan de unieke kenmerken van elk cryptoactivum en het nut ervan voor de houder van de token. Deze verordening is evenmin van toepassing op cryptoactiva die diensten of fysieke activa vertegenwoordigen die uniek en niet fungibel zijn. Wel is het een onderwerp waar meer discussie over nodig is. Op 30 december 2024 de Europese Commissie verslag doen van de ontwikkelingen in cryptoactivamarkten. Hierbij zal zij ook kijken naar NFT's. Er zal op basis van dit onderzoek bekeken worden of aanvullende regels voor NFT's nodig zijn.

De Wet handhaving consumentenbescherming biedt de Autoriteit Consument en Markt wel mogelijkheden om op te treden tegen oneerlijke handelspraktijken in relatie tot NFTs. De AFM kan uitsluitend optreden op basis van de Whc indien het gaat om een financiële dienst of product zoals gedefinieerd in de Wft.

Deze leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen daarnaast of de regering heeft overwogen om ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens een advies te vragen aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

Onder het regime van de verordening zullen persoonsgegevens worden verwerkt, zowel door onder toezicht gestelde partijen, als door de bevoegde autoriteiten. Zo kan de uitgifte, aanbieding of een aanvraag voor het in de handel brengen van cryptoactiva gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens, bijvoorbeeld door het doen van personentoetsingen die vereist worden om te kunnen controleren of het bestuur van een cryptoactivadienstverlener voldoende betrouwbaar en bekwaam is. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze verordening dient altijd in lijn te zijn met de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Het ligt in de rede dat de genoemde verwerkers voor deze verwerkingen in het geval van een hoog privacy risico een DPIA opstellen.

De afweging is gemaakt om geen advies te vragen over het uitvoeringswetsvoorstel aan de Autoriteit persoonsgegevens (AP) omdat de bepalingen uit de verordening die grondslagen bevatten voor het verwerken van persoonsgegevens rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. De bepalingen uit het uitvoeringswetsvoorstel – waar de adviesaanvraag betrekking op zou hebben – zien met name op de handhaving van de verordening.

De verordening bij geldovermakingen en overdrachten van cryptoactiva te voegen informatie (TFR) die parallel aan MiCA geïmplementeerd wordt, is wel ter toetsing voorgelegd aan de AP. TFR gaat specifiek over het meesturen van persoonlijke informatie van de initiator en begunstigde van een (crypto)transactie ten behoeve van het tegengaan van witwassen en terrorisme financiering. De AP heeft een blanco advies gegeven. Dit betekent de AP geen opmerkingen heeft over het wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie hebben met betrekking tot toezicht en handhaving nog enkele vragen. Zo vragen zij hoe de handhaving en naleving van de MiCA-verordening geregeld zal worden.

De handhaving en naleving wordt in hoofdzaak geregeld in het Besluit EU-verordeningen Wft, waarin met gebruikmaking van het algemene handhavingsinstrumentarium uit de wet voor zo'n 35 verordeningen op het terrein van de financiële markten precies is geregeld welke toezichthouder (AFM of DNB) bevoegd is, en waarin ook is geregeld welke sancties de toezichthouder bij niet-naleving van de verschillende artikelen van de verordening kan opleggen.

De verordening heeft voor het overgrote deel rechtstreekse werking. Wel bevat het wetsvoorstel een aantal bepalingen over handhaving die implementatie behoeven. In het uitvoeringswetsvoorstel MiCA wordt daarom een artikel aan de Wft toegevoegd (artikel 1:77n). Met dit artikel worden bijzondere aanvullende bevoegdheden toegekend voor de bevoegde autoriteiten in het kader van de verordening die gelden in aanvulling op de algemene handhavingsbevoegdheden van het Besluit EU-verordeningen Wft. Zo krijgen bevoegde autoriteiten de bevoegdheid om reclames te verbieden, kunnen zij personen verzoeken om maatregelen te nemen om de omvang van hun positie of blootstelling aan cryptoactiva te verkleinen en krijgen zij de bevoegdheid om een domeinnaam te laten schrappen.

Verder wordt een aantal artikelen uit de verordening onder de Wet op de economische delicten gebracht, waardoor overtreding van die artikelen ook tot strafrechtelijke vervolging kan leiden.

Ook worden via het Besluit EU-verordeningen Wft zowel AFM als DNB aangewezen als toezichthouder. Grosso modo geldt de verdeling dat DNB wordt aangewezen als toezichthouder voor de stablecoins en toeziet op prudentiële vereisten en dat AFM wordt aangewezen als toezichthouder voor de overig onderdelen van de verordening, te weten de uitgifte van (ongedekte) cryptoactiva en het verlenen van cryptoactivadiensten. Ook wordt in dit besluit bepaald op welke bepalingen uit MiCA een bestuurlijke boete wordt gesteld met ook de bijbehorende maximale boetehoogte. Naast de gebruikelijke handhavingsinstrumenten en methodes introduceert MiCA ook nieuwe boete categorieën. Zo wordt het onder MiCA mogelijk voor de toezichthouders om een boete op te leggen ter hoogte van 12,5% van de jaaromzet van de onderneming.

Ook vragen de leden van de NSC-fractie of het klopt dat de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet leiden tot zeer veel meldingen van ongebruikelijke transacties. Deze leden vragen of het klopt dat met deze meldingen relatief weinig wordt gedaan. Zij vragen of het klopt dat van de relevante informatie 90% al bekend was bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland).

Het beleid en de regelgeving ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme heeft tot doel de integriteit van het financieel en economisch stelsel te beschermen. Poortwachters hebben als rol criminelen de toegang tot het financiële systeem te ontzeggen en ongebruikelijkheden te melden. Zo blijft het financiële systeem integer en wordt het niet misbruikt voor criminele doeleinden. Meldingsplichtige instellingen dragen daaraan bij door het verrichten van cliëntenonderzoek. Als daaruit, of uit transactiemonitoring, ongebruikelijkheden naar voren komen, dan melden zij deze bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland).

In de openbare jaaroverzichten van de FIU-Nederland zijn overzichten opgenomen met cijfers en voorbeelden die, onder andere, zien op het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties die de FIU-Nederland heeft ontvangen van meldingsplichtige instellingen. Ook is het aantal door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties in deze jaaroverzichten opgenomen.² Uit het jaaroverzicht van 2022 blijkt dat er in totaal bijna twee miljoen ongebruikelijke transacties zijn gemeld bij de FIU-Nederland. Deze transacties zijn gemeld door verschillende meldingsplichtige instellingen, zoals banken, advocaten en notarissen. In 2022 zijn er 91.893 transacties verdacht verklaard door de FIU-Nederland. Deze verdacht verklaring kan betrekking hebben op de transacties die zijn gemeld in 2022, maar ook op transacties die in de daaraan voorafgegane jaren zijn gemeld. De verdacht verklaarde transacties zijn door de FIU-Nederland ter beschikking gesteld aan de (bijzondere) opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is van belang om daarbij te benadrukken dat een verdachte transactie niet per definitie gelijk staat aan een verdenking van een strafbaar feit, maar deze kan er wel aan bijdragen. Door de (bijzondere) opsporingsdiensten wordt op uiteenlopende wijzen gebruik gemaakt van de verdachte transacties; onder meer als sturingsinformatie, als (onderdeel van) startinformatie voor een strafrechtelijk onderzoek of als onderdeel van het bewijs in een strafzaak. Ook kan het Openbaar Ministerie (OM) de transacties ter beschikking stellen aan andere overheidsdiensten als een strafrechtelijke interventie niet opportuun wordt geacht. In dat geval kunnen de transacties een bijdrage leveren aan een ander type interventie, bijvoorbeeld bestuursrechtelijk of fiscaal. Daarnaast kan in bepaalde gevallen niet slechts één, maar een reeks van samenhangende verdachte transacties een dossier opleveren dat wordt overgedragen aan deze instanties.

De FIU-Nederland en het OM herkennen zich desgevraagd niet in de stelling «dat van de relevante informatie 90% al bekend was bij de FIU-Nederland». Het is hen niet bekend hoe dit verband is gelegd. In het proces tot verdacht verklaring matcht de FIU-Nederland de betrokkenen met opsporingsgegevens die in relatie staan tot de transacties, bijvoorbeeld met subjecten in een opsporingsonderzoek. De transacties in de database van de FIU-Nederland die gelinkt kunnen worden aan deze subjecten zijn nog *niet* bekend bij de opsporing en worden daarom door de FIU-Nederland verdacht verklaard. Dit kunnen waardevolle puzzelstukjes voor opsporingsdiensten zijn, bijvoorbeeld als relevante sturings-

² Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 421.

informatie en/of nuttige aanvullende informatie in lopende opsporingsonderzoeken. Dat de meldingen mogelijk kunnen raken aan reeds bekende subjecten is daarmee dus niet problematisch. Deze meldingen versterken de opsporingsonderzoeken juist en zij dragen daarmee bij aan het voorkomen en opsporen van misdrijven.

Uit onderzoeken blijkt dat financiële informatie, waaronder verdachte transacties, goed wordt gebruikt door opsporingsdiensten en het OM voor de aanpak van witwassen. Op basis van een analyse uit 2021 van het Anti Money Laundering Centre (AMLC) is gebleken dat in de daaraan voorafgaande vijf jaren in gemiddeld 60% van de FIOD-onderzoeken een verband is met door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties. Het OM geeft daarnaast aan dat van alle signalen die zijn aangebracht in het signalenoverleg witwassen³ in 2022 69% van deze signalen mede naar voren zijn gekomen door één of meerdere verdachte verklaarde transacties van de FIU-Nederland. Hieruit blijkt dat verdachte transacties een bijdrage leveren aan het opsporen en vervolgen van verdachten van misdrijven, waaronder witwassen. Ook door andere opsporingsdiensten worden verdachte transacties veelvuldig gebruikt, maar momenteel is er nog geen cijfermatig inzicht in de effectiviteit van dit gebruik. Het verbeteren van het inzicht in het gebruik van verdachte transacties is opgenomen als één van de prioriteiten in de beleidsagenda aanpak witwassen.

De leden van de NSC-fractie vragen of het klopt dat de MiCA-verordening leidt tot een flinke uitbreiding van het Wwft-toezicht op crypto-activa transacties (van 2 naar 9 categorieën).

Met MiCA worden verschillende aanbieders van cryptoactivadiensten onderworpen aan een vergunningsplicht. Deze aanbieders worden met TFR door een wijziging van de AMLD5 onder de reikwijdte van het Wwft-toezicht gebracht. Het klopt dat hiermee het Wwft-toezicht wordt uitgebreid van twee naar negen categorieën cryptoactivadienstverleners.

De leden van de NSC-fractie vragen welke gevolgen de uitbreiding van het Wwft-toezicht heeft voor de toezichtskosten, regeldruk en administratieve lasten. Zij vragen welke gevolgen dit heeft voor het toezicht door AFM en DNB, in termen van extra fte's.

Het introduceren van een nieuw en uitgebreid regelgevend kader en het onder toezicht brengen van een geheel nieuwe populatie aan instellingen, die veelal geen ervaring hebben met (financieel) toezicht, heeft invloed op de toezichtcapaciteit van de AFM en DNB. Voor deze instellingen zullen de administratieve lasten en de regeldruk toenemen. Voor de gevolgen voor de toezichtkosten verwijs ik u graag naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 2 Inhoud MiCA, waarin zij vragen om een nadere toelichting op de gevolgen van MiCA op de toezichtcapaciteit van AFM en DNB. Omdat cryptoactivamarkten risicovolle markten betreffen, heeft Nederland ingezet op stevig, maar risicogedreven en hoogstaand toezicht.

De leden van de NSC-fractie vragen waarom de ATR dit wetsvoorstel niet heeft geselecteerd voor een formeel advies.

In dit kader is het goed om te benoemen dat ATR zelf geen gevolgen van wetgeving (eventueel afkomstig uit de Europese Unie) schetst, maar slechts toetst of beleid, waaronder wetgeving, de gevolgen van het te

³ Dit betreft een landelijk overleg, waarbij wordt gekeken welke signalen voldoende aanknopingspunten bieden voor opsporing en vervolging.

nemen beleid goed in kaart brengt. Omdat een verordening direct doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde en in beginsel geen nationale beleidsruimte kent, valt dit buiten de adviestaak van ATR. Tevens bepaalt de ATR zelf welke wetsvoorstellen getoetst worden op de regeldruk.

De leden van de NSC-fractie vragen of het klopt dat in de financiële sector circa 20% van de medewerkers functioneert als interne (integriteits)toezichthouder. Deze leden vragen of met deze en de gelijktijdig ingediende Verordening worden toch weer extra toezichtsregels worden toegevoegd en dat dit dan toch ook tot substantieel hogere toezichtslasten kunnen leiden. Deze leden vragen of de ATR alsnog om een advies gevraagd worden.

Het ministerie heeft geen beschikking over het personeelsbestand van de banken. Ik kan dus niet aangeven in hoeverre deze cijfers kloppen. Ik ben wel bekend met dit cijfer in relatie tot de bankensector, niet in relatie tot de gehele financiële sector. In een rapport van de Nederlandse Vereniging voor Banken (NVB) uit september 2022 staat dat in Nederland circa 13.000 bankmedewerkers «betrokken» zijn bij poortwachtersactiviteiten en dat dit 15 tot 20% van het totale aantal bankmedewerkers betreft.

Ik wil twee kanttekeningen maken bij deze cijfers in relatie tot de vraag. Om te beginnen een kanttekening die ook in het rapport zelf wordt gemaakt, namelijk dat deze cijfers met inbegrip van de herstelprogramma's die banken uitvoeren om hun beheersmaatregelen te verbeteren gezien moeten worden. Deze herstelprogramma's zijn afspraken die de banken hebben gemaakt met DNB om overtredingen te beëindigen en te komen tot een betere vervulling van de poortwachtersfunctie. In 2021 gaf DNB aan met 28 (van de in totaal circa 90 banken onder Wwft-toezicht) afspraken dergelijke afspraken te hebben. Dit betekent dus dat waarschijnlijk een flink deel van de medewerkers die zijn meegeteld in deze cijfers bezig zijn met het herstellen van tekortkomingen uit het verleden.

Een tweede kanttekening is dat er waarschijnlijk licht zit tussen de termen «interne (integriteitstoezicht) toezichthouder» uit uw vraag en de omschrijven «bankmedewerkers betrokken bij poortwachtersactiviteiten» uit het rapport van de NVB. De interne organisatie ten aanzien van het voorkomen van witwassen, en de bijbehorende functies, verschillen per bank. Vaak hebben medewerkers, naast specifieke verantwoordelijkheden ten aanzien van het voorkomen van witwassen, ook verantwoordelijkheden ten aanzien van andere thema's. Het is zodoende nog de vraag *op welke manier* de 15 tot 20% bankmedewerkers precies betrokken is bij poortwachtersactiviteiten, welk deel van hun werkzaamheden ziet op het voorkomen van witwassen en of ook tijdelijk ingehuurd medewerkers ook zijn meegeteld hierin.

Voorts vragen de leden van de NSC-fractie naar de toezichtlasten. Het klopt inderdaad dat met de implementatie van MiCA en TFR extra toezichtregels worden toegevoegd die ook leiden tot hogere toezichtlasten. Voor een uiteenzetting van de toezichtkosten verwijs ik graag door naar de vraag van de leden van de D66-fractie onder paragraaf 2 «Inhoud MiCA» die hierop toeziet. Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de ATR, maar door de ATR niet geselecteerd voor een formeel advies.

De leden van de NSC-fractie vragen verder op welke manier betalingen binnen het criminele circuit hiermee blootgelegd kunnen worden. Zij vragen hoe waarschijnlijk het is dat criminelen hun (echte) persoonsgegevens gaan opgeven bij een cryptotransactie.

Met de introductie van TFR komen cryptoactivadienstverleners onder de reikwijdte van de Wwft. Dit betekent onder andere dat deze instellingen cliëntenonderzoek moeten doen. In een cliëntenonderzoek kijkt een instelling of er risico's zijn dat een klant geld witwast of helpt om terrorisme te financieren. Criminelen misbruiken helaas het financiële stelsel voor financiële criminaliteit. Hoewel er strenge regelgeving gaat gelden is dit helaas niet helemaal te voorkomen en bestaat de kans dat criminelen niet hun echte persoonsgegevens opgeven bij een transactie of bij hun cryptoactivadienstverlener. Wanneer de cryptoactivadienstverlener die een crypto-transactie faciliteert niet alle benodigde informatie heeft en de risico's niet goed kan beoordelen, of deze te hoog vindt, zou de transactie opgeschort kunnen worden of helemaal niet plaatsvinden.

3. Inhoud voorstel

De leden van de PVV-fractie begrijpen dat er een overgangsperiode van maximaal zes maanden zal zijn voor bestaande aanbieders van cryptoactivadiensten om te voldoen aan de nieuwe MiCA-vereisten, in plaats van de inmiddels twaalf maanden die MiCA biedt.

Het «grandfathering» regime dat MiCA biedt, verwijst naar een overgangsperiode die is ingesteld om bestaande entiteiten die vóór 30 december 2024 cryptoactivadiensten aanbieden volgens de nationale wetgeving, in staat te stellen dit gedurende de overgangsperiode te blijven doen waarna ze een MiCAR-autorisatie krijgen of daarvoor worden geweigerd. Dit betekent dat deze entiteiten tijd hebben om zich aan te passen aan de nieuwe regelgeving en om de nodige stappen te ondernemen om een MiCAR-autorisatie te verkrijgen. Het doel van deze regeling is om verstoringen in de markt te minimaliseren, terwijl de nieuwe regelgeving wordt geïmplementeerd.

Enkele regelgevende technische standaarden zullen pas tegen 30 december 2024 verder worden verduidelijkt door ESMA. Crypto-asset serviceproviders hebben evenwel een beperkt tijdsbestek. Het is mogelijk dat de «grandfathering»-regimes in andere landen flexibeler zijn, waardoor zij hun activiteiten over de grenzen kunnen voortzetten. De implicatie hiervan voor Nederland ten opzichte van andere landen is dat Nederland strenger kan zijn in het verlenen van vergunningen voor crypto-activiteiten dan sommige andere Europese landen die mogelijk de vereenvoudigde procedure toepassen. Dit kan betekenen dat Nederlandse crypto-entiteiten meer administratieve lasten en tijd nodig hebben om een vergunning te verkrijgen, wat de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven in de cryptosector zou kunnen beïnvloeden.

De leden van de PVV-fractie zouden graag van de regering willen weten wat haar visie is op dit punt.

Ten aanzien van aanbieders van cryptoactivadiensten die hun diensten al voor MiCA aanboden en onder nationale regels vielen (in Nederland gaat het daarbij enkel om aanbieders van bewaarportemonnees (wallets) en aanbieders van diensten om crypto's en fiat-geld te wisselen), geldt een overgangstermijn van 18 maanden na het van toepassing worden van de verordening. Dit betekent dat aanbieders die voor 30 december 2024 hun diensten overeenkomstig het toepasselijke recht aanboden, dit kunnen blijven doen tot 1 juli 2026. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om geen gebruik te maken van deze overgangsbepaling of om de duur van 18 maanden te verkorten. Er is gekozen wel van deze lidstaattoptie gebruik te maken. Deze twee type dienstverleners vallen op het moment enkel onder toezicht van DNB in het kader van het tegengaan van witwassen en terrorisme financiering. Er geldt voor deze partijen dan nog geen

raamwerk ten aanzien van consumentenbescherming en prudentiële vereisten. Vanwege dit gebrek aan toezicht en het belang van een adequate bescherming van consumenten wordt de duur van de overgangsbepaling ingekort naar een periode van zes maanden. Deze keuze is in nauw overleg met de toezichthouders gemaakt. Het verkorten van deze overgangstermijn brengt ook uitvoeringsuitdagingen met zich mee. Een overgangstermijn van 6 maanden geeft toezichthouders en cryptoactivadienstverleners voldoende tijd om de benodigde aanpassingen uit te voeren.

Europese lidstaten hebben verschillende benaderingen ten aanzien van deze overgangstermijn. Er zijn lidstaten die kiezen voor een zeer korte overgangstermijn en lidstaten die kiezen voor 18 maanden. De implicatie hiervan voor Nederland ten opzichte van sommige andere landen is dat Nederland MiCA voor deze twee specifieke aanbieders al volledig toepast vanaf 1 juli 2025, terwijl in andere landen partijen actief kunnen zijn die binnen hun eigen landsgrenzen langer actief blijven onder hun nationale regime en daarmee nog niet aan MiCA voldoen. Het gaat hierbij alleen om een tijdelijk verschil.

§ 3.2. Lidstaattopties

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven of het geschetste voornemen om voor bestaande aanbieders van crypto-activa een overgangstermijn van zes maanden te scheppen, daadwerkelijk wordt gerealiseerd en wat daarvan de gevolgen zijn. Deze leden vragen daarnaast waarom niet overwogen wordt om überhaupt geen overgangstermijn in te stellen.

De overgangstermijn van zes maanden voor bestaande aanbieders van cryptoactivadiensten wordt inderdaad gerealiseerd. Dit wordt geregeld in het implementatiebesluit MiCA en TFR. De keuze voor 6 maanden is voortgekomen uit overleg met de toezichthouders en reflecteert de praktische uitvoerbaarheid met de wens om deze partijen zo snel mogelijk aan de MiCA regels te laten voldoen. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de vraag van de leden van de PVV-fractie onder paragraaf 3.

4. Bescherming persoonsgegevens

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering heeft overwogen om een advies te vragen aan de Autoriteit Persoonsgegevens, ten aanzien van de verwerking van de persoonsgegevens en zoo nee, waarom niet. Indien het antwoord hiervoor zoja was, vragen zij waarom er uiteindelijk geen advies gevraagd.

De leden van de D66-fractie vragen de regering eveneens of is overwogen om ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens een advies te vragen aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe de bescherming van persoonsgegevens goed is geborgd in deze wet?

Onder het regime van de verordening zullen persoonsgegevens worden verwerkt, zowel door onder toezicht gestelde partijen, als door de bevoegde autoriteiten. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze verordening dient altijd in lijn te zijn met de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Voor verdere toelichting van de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming hiervan verwijs ik naar de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onder paragraaf 2.6.

5. Regeldrukkosten

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan aangeven of het geschetste voornemen om voor bestaande aanbieders van cryptoactiva een overgangstermijn van zes maanden te scheppen, daadwerkelijk wordt gerealiseerd en wat daarvan de gevolgen zijn.

De overgangstermijn is inderdaad opgenomen en op 6 maanden gesteld. Voor meer informatie over de overgangstermijn en de gevolgen verwijs ik naar de vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en van de PVV-fractie onder paragraaf 3 «Inhoud voorstel» en 3.2 «Lidstaatopties».

6. Financiële gevolgen

De leden van de PVV-fractie constateren dat toezichthouders een aanzienlijke toename van de benodigde toezichtcapaciteit verwachten, met schattingen van 36 fte in 2025 voor doorlopend toezicht op de cryptosector. Dit toezicht omvat toezicht op de uitgifte van (ongedekte) crypto-activa en de verlening van cryptoactivadiensten, evenals AML/CFT-toezicht. De Nederlandsche Bank heeft 14 fte (€ 4,1 miljoen) begroot voor AML/CFT-toezicht op cryptoactivadienstverleners in 2023–2024, wat zal worden gehandhaafd voor toekomstig toezicht op MiCA en TFR.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre een aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit leidt tot aanzienlijk hogere kosten voor cryptoactivadienstverleners en -afnemers. Zij zouden graag van de regering willen weten of de kosten naar verwachting sterk zullen afwijken van de kosten in bijvoorbeeld Duitsland, waar onder toezicht van de BaFin gemiddeld 20.000 euro wordt gevraagd. Fors hogere kosten kunnen ervoor zorgen dat bedrijven naar het buitenland uitwijken waardoor het effect van het toezicht in Nederland afneemt. Deze leden vragen hoe de regering tegen een dergelijk emigratie van bedrijven aan kijkt en of er een mogelijkheid is om grip te houden op de extra te maken kosten bij DNB en AFM.

MiCA leidt tot een aanzienlijk aantal nieuwe regels voor een geheel nieuwe populatie aan instellingen. De kosten daarvoor worden over een meerjarige periode vastgesteld en aan de sector doorberekend. Deze bekostigingssystematiek geldt ook voor andere financiële instellingen die onder toezicht van AFM en DNB staan. Andere Europese lidstaten kennen een andere bekostigingssystematiek, waarbij de kosten voor het toezicht bijvoorbeeld uit de algemene middelen (c.q., door de belastingbetaler) worden betaald. Een andere reden die vergelijking met andere landen en toezichthouders bemoeilijkt is dat de kosten voor doorlopend toezicht en de vergunningaanvraag in veel gevallen nog niet bekend zijn. Ook moet niet onvermeld blijven dat toezichtkosten bestaan uit eenmalige kosten voor de vergunningaanvraag of notificatie en uit doorlopende kosten.

Bij de totstandkoming van de kosten wordt gekeken naar een afweging tussen enerzijds de mate van toezicht die nodig is om hoogwaardig toezicht op de bepalingen die volgen uit de verordening, het beschermen van consumenten en de integriteit van de markt en anderzijds een proportionele administratieve druk voor de onder toezicht staande instellingen. AFM en DNB houden risicogestuurd toezicht, wat betekent dat de beperkte toezichtcapaciteit wordt ingezet om de grootste risico's te mitigeren en daarmee zo veel mogelijk resultaat te boeken voor de ingezette capaciteit. Mocht blijken dat het aantal instellingen dat in Nederland onder toezicht komt te staan afwijkt van het verwachte scenario zal mogelijk de bekostigingssystematiek hierop worden aangepast.

De leden van de PVV-fractie vragen ook naar de effecten van de hoge toezichtkosten en de mogelijkheden om grip te houden op deze toezichtkosten. Het is mogelijk dat cryptoactivadienstverleners ervoor kiezen om elders in Europa hun vergunningsaanvraag op te starten. Tegelijkertijd merken we dat het hoogwaardige Nederlandse toezicht ook gezien wordt als een bewijs van kwaliteit. Instellingen hebben ook profijt van de goede reputatie van het Nederlandse toezicht dat internationaal als hoogwaardig wordt gezien. Tot slot is het belangrijk om te vermelden dat ik goed vinger aan de pols houd als het gaat om de toezichtkosten. Deze worden uitvoerig besproken voordat ze in het kostenkader vastgezet worden. Met de AFM is tevens afgesproken om in 2025 opnieuw te kijken naar de toezichtkosten en de hoeveelheid partijen die een vergunning hebben aangevraagd. Op basis van dit weegmoment kunnen de kosten bijgesteld worden.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat er een conceptwetsvoorstel is ingediend bij de AFM en DNB voor een beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De AFM geeft aan dat de keuzes met betrekking tot de implementatie van het wetsvoorstel in nauw overleg zijn gemaakt tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën, DNB en AFM. De AFM vindt het uitvoerbaar, maar wijst erop dat de beoordeling van de uitvoerbaarheid van de nieuwe taken pas zal plaatsvinden bij het implementatiebesluit. De AFM benadrukt dat toezicht op naleving van verplichtingen onder MiCA aanzienlijke capaciteit zal vereisen. DNB geeft aan dat de verwachting is dat de regelgeving zal leiden tot extra inspanningen en een verandering in de inzet van bestaande capaciteit. Ze zullen de gevolgen van de regelgeving verder analyseren. Het document benadrukt de nauwe samenwerking tussen het Ministerie van Financiën, AFM en DNB bij het ontwikkelen van het wetsvoorstel. Het benadrukt ook de noodzaak voor toezichthoudende autoriteiten om de capaciteit en resourcevereisten te beoordelen voor een effectieve implementatie en handhaving van de nieuwe MiCA-regelgeving.

De leden van de PVV-fractie constateren tegelijkertijd dat van enkele tientallen Nederlandse aanbieders van crypto-activa, een aanzienlijk deel van de Nederlandse markt, de bankrekening op korte termijn zal worden opgeheven. Als reden wordt aangegeven dat dat een gevolg is van veranderende regelgeving. DNB beschouwt crypto als een hoog risico, wat banken ontmoedigt om diensten te verlenen aan aanbieders van crypto. Het is voor bedrijven niet mogelijk om zonder bankrekening te functioneren in het maatschappelijk verkeer.

De leden van de PVV-fractie hebben in het licht daarvan de volgende vragen aan de regering. Zij vragen of de regering op de hoogte is van deze ontwikkeling. Deze leden vragen of zij gesprekken heeft gevoerd of heeft laten voeren met bijvoorbeeld de belangenorganisatie Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland of met grote aanbieders om zo tot een betere inpasbaarheid te komen. Deze leden vragen in hoeverre er sturing wordt gegeven aan de wijze waarop DNB en banken met de sector omgaan.

Ik ben op de hoogte van de door de PVV-fractie genoemde ontwikkeling. Er is contact geweest tussen mijn ministerie en de belangenorganisatie Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL) over deze problematiek. Ik ben niet volledig op de hoogte van de individuele casussen, omdat dit mede toezichtvertrouwelijke informatie betreft, bovendien wil ik niet ingaan op individuele gevallen. Het uitgangspunt bij banken is contractsvrijheid, zij bepalen zelf met wie zij een klantrelatie aangaan. Die

contractsvrijheid is echter niet onbegrensd. Banken hebben een zorgplicht en mogen de bankrekening van een klant niet zomaar opheffen, als dit bijvoorbeeld betekent dat deze klant nergens anders kan bankieren. Mij is niet duidelijk wat de specifieke opzeggingsreden van de bank bij de cryptoactivadienstverleners is. De leden van de PVV-fractie benoemen dat crypto hoog risico zou zijn volgens DNB. In dat kader wil ik graag het volgende hierover zeggen. Banken en andere poortwachters van het financieel stelsel dienen ingevolge de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) cliëntenonderzoek te doen. Dat dienen zij middels een individuele risicogebaseerde benadering te doen. Indien zij een hoger witwasrisico constateren, dienen zij mitigerende maatregelen te treffen. Indien het risico niet te mitigeren is, kan het zo zijn dat de bank de klantrelatie moet opzeggen. Dit dient altijd op individuele basis plaats te vinden. Het is hierbij belangrijk om te vermelden dat het categoriaal uitsluiten van klanten op basis van een sector breed hoog risico niet uit de Wwft volgt. Dit blijkt ook uit de algemene leidraad Wwft van het Ministerie van Financiën en Justitie en Veiligheid en tevens uit de Q&A en Goodpractices van DNB. Nogmaals, ik weet de achterliggende reden van de opzegging door de bank niet, in ieder geval hebben wij deze ontwikkeling ook aangekaart bij DNB als toezichthouder.

In algemene zin ben ik op de hoogte dat een onbedoeld neveneffect van de Wwft kan zijn dat een bonafide groep klanten met een hoog risico-profiel minder gemakkelijk toegang heeft tot een (zakelijke betaalrekening) en daarmee tot het betalingsverkeer. Dit heeft mijn aandacht, ik heb uw Kamer recentelijk geïnformeerd over de voortgang hiervan.⁴

Verder zouden de leden van de PVV-fractie graag van de regering willen weten hoe wordt omgegaan met een situatie waarin een Nederlandse aanbieder van cryptoactivadiensten cryptovaluta wil verwerven van een aanbieder uit landen buiten de Europese Unie die geen MiCA-vergunning heeft of niet voldoet aan de MiCA-wetgeving. Deze leden vragen of een aanbieder van cryptoactivadiensten alleen zaken mag doen met geregistreerde Europese partijen.

Wanneer een aanbieder die buiten de EU is gevestigd een cryptoactivum aanbiedt aan het publiek of cryptoactivadiensten aanbiedt in de Unie, dient die aanbieder in beginsel aan de MiCA-verplichtingen te voldoen. Dit betekent dat cryptoactivadienstverleners een vergunning nodig hebben. Wanneer een consument die in de Unie is gevestigd op eigen initiatief diensten afneemt van een cryptoactivadienstverlener van buiten de Unie, is het MiCA-raamwerk niet van toepassing. Dit mag dus enkel wanneer een consument zelf actief cryptoactivadienstverleners uit derde landen benadert. Cryptoactivadienstverleners uit derde landen mogen niet actief Europese consumenten benaderen.

Er is geen uitdrukkelijke regel in de MiCA-verordening opgenomen dat een cryptoactivadienstverlener geen zaken mag doen met cryptoactivadienstverleners of aanbieders van cryptoactiva uit derde landen die niet voldoen aan de vereisten van de MiCA-Verordening. Wel kan er sprake zijn van constructies die niet voldoen aan de specifieke vereisten van MiCA en dat daardoor de dienstverlening anders vormgegeven dient te worden. Cryptoactiva die hun oorsprong vinden in een derde land kunnen ook binnen de Unie worden aangeboden of worden toegelaten tot de handel zolang de aanbieder dan wel persoon die verzoekt om toelating tot de handel in de Unie of de exploitant van een cryptohandelsplatform in de Unie een cryptoactivawitboek ter beschikking stelt dat voldoet aan de eisen in MiCA.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 100.

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering voornemens is om de ervaringen met het nieuwe regime en mogelijke veranderingen in toezichtskosten te monitoren en zo ja, op welke manier.

MiCA bevat een aantal evaluatieclausules waarbij de Europese Commissie onder andere zal kijken naar de ontwikkelingen in cryptoactivamarkten. Hierin worden ervaringen met het toezicht ook meegenomen. Daarnaast zal mijn ministerie zelf ook de ontwikkelingen op de cryptoactivamarkten blijven volgen. De toezichtskosten zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de toezichtinspanningen die gemoeid zijn met illegale partijen, bestrijden van marktmisbruik, aantal aanbieders van stablecoins en overige crypto-activa en daarbij behorend toezicht op onder meer informatiedocumenten (denk aan cryptoactivawitboeken en reclame-uitingen) en de hoeveelheid instellingen die een vergunningsaanvraag doen. Wanneer die laatste categorie er bijvoorbeeld veel meer of minder zijn dan in eerste instantie voorzien, zullen we kijken of het kostenkader hierop aangepast moet worden. Omdat er voor de AFM veel nieuwe taken bijkomen, hebben we met hen een eerste evaluatiemoment ingebouwd voor de kosten medio 2025.

Daarnaast lichten DNB en de AFM de toezichtskosten toe in hun jaarlijkse begrotingen en verantwoordingen. Ik let bij de beoordeling van deze stukken ook op de toezichtinzet voor MiCA, mede in het licht van ontwikkelingen op de cryptomarkten en in het toezicht daarop.

De leden van de NSC-fractie vragen ook of de regering kan aangeven of het geschetste voornemen om voor bestaande aanbieders van crypto-activa een overgangstermijn van zes maanden te scheppen, daadwerkelijk wordt gerealiseerd en wat daarvan de gevolgen zijn.

Er is inderdaad gekozen om een overgangstermijn van zes maanden te introduceren voor bestaande aanbieders van cryptoactivadiensten. Dit wordt geregeld in het implementatiebesluit MiCA en TFR. Voor een nadere toelichting van het overgangstermijn wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden van de PVV-fractie en van de GroenLinks-PvdA-fractie onder paragraaf 3 en 3.2.

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom er geen evaluatiebepaling is opgenomen in het wetsvoorstel en of de regering voornemens is om dit op termijn nog wel toe te voegen.

Hiervoor wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onder paragraaf 2 «Inhoud MiCA» over de evaluatiebepaling.

8. Consultatie

De leden van de PVV-fractie hebben bemerkt dat het wetsvoorstel en de toelichting van 14 juli tot 11 augustus 2023 openbaar werden geconsulteerd op www.internetconsultatie.nl. Zeven reacties werden ontvangen, waarvan drie van burgers, drie van de cryptosector en één van een advocatenkantoor. Vier van de reacties gingen over de overgangsperiode beschreven in Artikel 143(3) van MiCA, met zorgen over haalbaarheid en gelijk speelveld als gevolg van de optie voor lidstaten om de overgangsperiode te verkorten. MiCA schrijft een overgangsperiode van 18 maanden voor, maar lidstaten kunnen deze verkorten als hun nationale regelgevingskader minder streng is. Dit geldt ook voor Nederland, waar momenteel geen specifieke eisen gelden voor veel partijen die onder MiCA vallen. Deze leden van de PVV-fractie zijn van mening dat de internetconsultatie tot maar weinig respons heeft geleid. Zij vragen zich af

in hoeverre een internetconsultatie in de huidige opzet bijdraagt aan een voldoende representatief beeld. Deze leden vragen de regering gelet op het bovenstaande te reflecteren op de volgende vragen. Deze leden vragen of de periode, ook nog gelegen in een tijd waarin veel mensen vakantie hebben, niet erg kort is. Zij vragen of de regering beargumenteerd kan aangeven waarom deze tijd en periode werden gehanteerd. Deze leden vragen of het middel internetconsultatie naar de mening van de regering wel voldoende bekend en hoe is deze consultatie onder de aandacht van belanghebbenden gebracht.

Sinds 2011 is het kabinetsbeleid dat voorstellen voor wet- en regelgeving openbaar geconsulteerd worden via het internet. Door internetconsultatie krijgen meer mensen, bedrijven en instellingen informatie over wetgeving die in voorbereiding is en zo kunnen zij suggesties doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving te verbeteren.

In het onderzoeksrapport bij de Kamerbrief van 17 maart 2023⁵ wordt het gebruik van het instrument internetconsultatie sinds 2009 beschreven. Daaruit blijkt dat het gebruik de laatste jaren behoorlijk is gegroeid, net als het gemiddeld aantal reacties per consultatie. In het kabinetsstandpunt van 17 juni 2011⁶ het kabinet aangegeven dat de consultatietermijn minimaal vier weken bedraagt. De verordening kent een zeer strakke implementatietermijn van respectievelijk, 12 dan wel 18 maanden. Ondanks deze strakke implementatietermijn achtte ik het van belang om het wetsvoorstel openbaar te consulteren. Mede ook vanwege het technische en complexe onderwerp, is input vanuit de sector zeer welkom.

Vanwege de zeer strakke implementatietermijn is er voor gekozen de internetconsultatie van het uitvoeringswetsvoorstel zo snel mogelijk na de publicatie van de verordening te laten plaatsvinden voor een periode van vier weken. Hierbij is getracht een balans te vinden dus enerzijds het belang van een openbare consultatie en anderzijds het belang van een tijdige implementatie.⁷

Door brancheverenigingen te informeren en een persbericht te publiceren, heb ik zoveel mogelijk partijen geprobeerd te wijzen op de consultatie. Ook de toezichthouders, AFM en DNB, hebben via een persbericht zoveel mogelijk partijen gewezen op de openbare consultatie.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 30 184, nr. 38, Bijlage 1081299.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 29 279, nr. 121, p. 2.

⁷ Consultatieverslag uitvoeringswet verordening cryptoactiva: <https://www.internetconsultatie.nl/verordeningmica/b1>