

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 mei 2024

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de Uitvoeringswet verordening cryptoactiva. Zij hebben daarover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie verwelkomen de MiCA-verordening. Zij hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Uitvoeringswet verordening cryptoactiva. Deze leden hebben daarover enkele nadere vragen aan de regering.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan de Europese verordening Markets in Crypto-Assets (MiCA-verordening) met als doel de bescherming van de consumenten en marktmisbruik van cryptoactiva en cryptodiensten tegen te gaan. De leden vinden het positief dat er stappen worden gemaakt in het beter beschermen van consumenten en het tegengaan van machtsmisbruik.

Deze leden hebben een aantal vragen.

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). Is 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 tussen inwerkingtreding en van toepassing verklaring? Welke keuzemogelijkheden hebben lidstaten nog op nationaal niveau bij de implementatie? Wat was het standpunt van de regering in de Europese Raad inzake deze Verordening?

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 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: in welke mate en op welke wijze dragen deze regels er aan bij dat dergelijk falen in de toekomst (in ieder geval binnen de EU) voorkomen wordt?

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. Moet in de beleidsaanpak niet veel meer nadruk komen te liggen op het zoveel mogelijk proberen in te perken van crypto-activa?

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 NSC-fractie vragen of de MiCa-verordening ook leidt tot een wijziging van de Sanctiewet. Zo ja, welke?

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). Waar is op gebaseerd dat de AFM geen extra toezichtcapaciteit nodig zou hebben voor de uitvoering van deze wet?

§ 2.1. Reikwijdte en definities

De leden van de NSC-fractie vragen welke cryptovaluta onder «andere Europese regels» vallen. Hoeveel soorten cryptovaluta zijn er in totaal?

Hoeveel daarvan worden aangeboden door officiële aanbieders van cryptoactiva? Hoeveel cryptovaluta worden aangeboden buiten de officiële aanbieders om?

Ook vragen deze leden wat het wezenlijke verschil tussen EMT's en ART's is. Welke andere soorten dekking zijn er, behalve valuta? Een cryptomunt zoals Bitcoin heeft toch helemaal geen dekking, in de zin dat geen enkele overheid, centrale bank of bedrijf de waarde ervan garandeert, zoals bij echt geld wel het geval is?

Waarom, zo vragen de leden van de NSC-fractie verder, is er niet voor gekozen om de twee verordeningen om te zetten in één wetsvoorstel?

§ 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. Speelt de Verklaring omtrent het gedrag (VOG) hierin een rol? Welke andere factoren spelen hierin een rol?

Ook vragen zij welke eisen worden gesteld aan de stabiliteit van cryptoactiva. Cryptoactiva zijn toch per definitie niet erg stabiel, net zoals aandelen?

§ 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. Hoe gaat, met andere woorden, voorkomen worden dat de risico's in de kleine lettertjes belanden? Stelt de verordening hier substantiële eisen aan of is dit een open norm die de toezichthouder moet gaan invullen?

§ 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. Is dit dezelfde groep bedrijven of zijn dit twee verschillende soorten bedrijven? Waarom wordt voor de ene groep wel een overgangstermijn van zes maanden gehanteerd en voor de andere niet?

§ 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. Zij vragen hoe de regering dit punt beziet, specifiek of en zo ja waarom zij voorstander is van regels op dit punt.

§ 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.

§ 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 milieufdruk 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. Is de regering van mening dat het belangrijk is dat deze minimumstandaarden er komen? Gaat de regering zich ervoor inzetten dat die minimumstandaarden ambitieus zijn? Kan dit toegelicht worden?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen 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.

§ 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. Klopt het wat bijvoorbeeld over Bitcoins wordt gezegd, namelijk dat deze door criminelen en fraudeurs worden gebruikt omdat Bitcoins niet traceerbaar zouden zijn? Maar dat tegelijkertijd ook wordt gezegd dat Bitcoins in de blockchain juist wél traceerbaar zijn?

§ 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.

Deze leden vragen 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.

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.

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

De leden van de NSC-fractie hebben met betrekking tot toezicht en handhaving nog enkele vragen. Hoe gaan de handhaving en naleving van de MiCa-verordening geregeld worden?

Ook vragen deze leden 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. Klopt het dat met deze meldingen relatief weinig wordt gedaan? Klopt het dat van de relevante informatie 90% al bekend was bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland)?

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). Welke gevolgen heeft dit voor de toezichtskosten, regeldruk en administratieve lasten? Welke gevolgen heeft dit voor het toezicht door AFM en DNB, in termen van extra fte's? Ook vragen deze leden waarom de ATR dit wetsvoorstel niet heeft geselecteerd voor een formeel advies. Klopt het dat in de financiële sector circa 20% van de medewerkers functioneert als interne (integriteits)toezichthouder? Met deze en de gelijktijdig ingediende Verordening worden toch weer extra toezichtsregels toegevoegd? Dit zou dan toch ook tot substantieel hogere toezichtslasten kunnen leiden? Kan de ATR alsnog om een advies gevraagd worden?

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

3. Inhoud voorstel

De leden van de PVV-fractie maken enkele opmerkingen bij de inhoud van de uitvoeringswet.

Deze leden begrijpen dat er een overgangperiode 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 overgangperiode die is ingesteld om bestaande entiteiten die vóór 30 december 2024 cryptoactivadiensten aanbieden volgens de nationale wetgeving, in staat te stellen dit gedurende de overgangperiode 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.

§ 3.2. Lidstaatopties

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.

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. Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is 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. Kan de regering aangeven hoe de bescherming van persoonsgegevens goed is geborgd in deze wet?

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.

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. Hoe kijkt de regering tegen een dergelijk emigratie van bedrijven aan en is er een mogelijkheid om grip te houden op de extra te maken kosten bij DNB en AFM?

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. Is de regering op de hoogte van deze ontwikkeling? Heeft zij gesprekken gevoerd of laten voeren met bijvoorbeeld de belangenorganisatie Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland of met grote aanbieders om zo tot een betere inpasbaarheid te komen? In hoeverre wordt sturing gegeven aan de wijze waarop DNB en banken met de sector omgaan?

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. Mag een aanbieder van cryptoactivadiensten alleen zakendoen met geregistreerde Europese partijen?

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. Zo ja, op welke manier?

Deze leden vragen ook 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 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. En is de regering anders voornemens om de ervaringen met het nieuwe regime en mogelijke veranderingen in toezichtskosten te monitoren en zo ja, op welke manier?

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 overgangperiode beschreven in Artikel 143(3) van MiCA, met zorgen over haalbaarheid en gelijk speelveld als gevolg van de optie voor lidstaten om de overgangperiode te verkorten. MiCA schrijft een overgangperiode 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. Is de periode, ook nog gelegen in een tijd waarin veel mensen vakantie hebben, niet erg kort? Kan de regering beargumenteerd aangeven waarom deze tijd en periode

werden gehanteerd? Is het middel internetconsultatie naar de mening van de regering wel voldoende bekend en hoe is deze consultatie onder de aandacht van belanghebbenden gebracht?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

De griffier van de commissie,
Weeber