

Vergaderjaar 2017–2018

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 168

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2018

In het plenaire debat over de Wet transparantie financiële markten op 31 januari jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 46 herdruk, item 4) heb ik, mede naar aanleiding van een verzoek van het lid Paternotte¹, toegezegd uw Kamer een brief te sturen als reactie op de ontwikkelingen rondom *Bitcoin* en andere «cryptovaluta». Met deze brief kom ik aan dit verzoek tegemoet en geef ik ook invulling aan de motie Ronnes-Nijboer (CDA/PvdA) over *Bitcoinfutures* en andere risicovolle afgeleide producten zoals binaire opties.² Tevens kom ik in deze brief tegemoet aan mijn toezeggingen aan het lid Van der Linde (VVD) en het lid Azarkan (DENK) om in te gaan op de toepasselijke wet- en regelgeving en de richtlijnen voor het beleggen van overheden in cryptovaluta.³ Samen met deze brief stuur ik u ook de antwoorden op de schriftelijke vragen van het lid Van Rooijen (50Plus) over dit onderwerp.

1. Inleiding

Bitcoin en andere cryptovaluta hebben het afgelopen jaar internationaal een enorme vlucht genomen. Ook in Nederland is het aantal burgers dat investeert in cryptovaluta in korte tijd sterk gestegen. Uit recent onderzoek van Kantar TNS blijkt dat nu ongeveer een half miljoen Nederlandse huishoudens cryptovaluta bezit.⁴ Investeren in Bitcoin of andere cryptovaluta is niet zonder risico's. Het is dan ook met reden dat nationale en Europese toezichthouders herhaaldelijk oproepen om de risico's van het aankopen van cryptovaluta en afgeleide producten zoals *Bitcoinfutures* zorgvuldig te wegen. Anders dan bij spaargeld valt de inleg in crypto-

¹ Ordedebat van 13 december jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 34, item 6) zoals aan mij is overgebracht per brief.

² Kamerstuk 34 769, nr. 14.

³ Handelingen II 2017/18 nr. 33, item 5.

⁴ Zie het onderzoek van Kantar TNS van 8 februari 2018: <http://www.tns-nipo.com/nieuws/persberichten/aantal-nederlandse-beleggers-cryptovaluta-geexplod>. De totale omvang van beleggingen in relatie tot het totale gespaarde en belegde vermogen van huishoudens is beperkt (0,1% van totaal).

valuta niet onder een depositogarantiestelsel en is er doorgaans geen centrale uitgever om aan te spreken in geval van misstanden. Daarnaast zijn er zorgen over het gebruik van cryptovaluta voor criminele doeleinden, zoals fraude en witwassen.⁵

Deze brief is een eerste appreciatie van de ontwikkelingen rondom cryptovaluta en de mogelijkheden om oneigenlijk gebruik en risico's voor consumenten in te dammen. In de bijlage⁶ treft u nadere achtergrond bij de techniek achter cryptovaluta, een overzicht van regelgeving in enkele andere landen en een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving en bevoegdheden van de toezichthouders.

2. Cryptovaluta en dienstverlening rondom cryptovaluta

De dienstverlening rondom cryptovaluta heeft verschillende verschijningsvormen. Ik maak daarom onderscheid tussen:

- i) de handel in cryptovaluta;
- ii) de uitgifte van nieuwe cryptovaluta middels Initial Coin Offerings (ICO's);
- iii) afgeleide producten van cryptovaluta (zoals bitcoinfutures); en
- iv) andere risicovolle financiële producten (zoals binaire opties).

i) Handel in Bitcoin en andere cryptovaluta

Cryptovaluta zijn digitale ruilmiddelen die zonder tussenkomst van een (officiële) centrale tegenpartij tussen gebruikers kunnen worden uitgewisseld. Vanwege hun digitale karakter zijn cryptovaluta inherent grensoverschrijdend. Bitcoin was met zijn introductie in 2009 de eerste cryptomunt. Inmiddels zijn er ruim 1500 cryptovaluta in omloop en is een significant aantal alweer verdwenen. De meeste transacties in cryptovaluta vinden plaats via omwisselplatforms. Daar kunnen tegen betaling van regulier geld cryptovaluta worden aangekocht, maar kunnen cryptovaluta ook tegen elkaar worden uitgewisseld (*coins-for-coins*).

ii) Uitgifte van nieuwe cryptovaluta of tokens via ICO's

Nieuwe typen cryptovaluta of *tokens*⁷ kunnen op de markt komen via zogenaamde *initial coin offerings* (ICOs). De nieuwe cryptovaluta of tokens worden in sommige gevallen met reguliere valuta zoals euro's en dollars gekocht, maar meestal in ruil voor bestaande cryptovaluta. ICO's kunnen gebruikt worden voor het financieren van (nieuwe) diensten of producten, maar ook louter speculatief van aard zijn.

iii) Bitcoinfutures en andere afgeleide producten van cryptovaluta

Een Bitcoinfuture is een specifiek afgeleid product van cryptovaluta, waarmee kan worden gespeculeerd op de toekomstige waarde of gebeurtenis van een onderliggend instrument, in dit geval de Bitcoin. Het is sinds medio december mogelijk om Bitcoinfutures te verhandelen via de Amerikaanse Chicago Mercantile Exchange (CME) en de Chicago Board Options Exchange (CBOE).

⁵ Zie ook de position paper van de FIU Nederland voor de hoorzitting cryptovaluta/ICO's van 24 januari jl.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Waar cryptovaluta enkel als ruilmiddel gebruikt kunnen worden en geen intrinsieke waarde hebben, zijn tokens de digitale vertegenwoordigers van beloftes op goederen, diensten of vorderingen; oftewel een soort digitale waardebon of waardepapier.

iv) Binaire opties en andere risicovolle financiële producten

Ook binaire opties zijn specifieke afgeleide producten waarmee kan worden gespeculeerd op de toekomstige waarde of gebeurtenis van een onderliggend instrument. Dit kan een cryptovaluta zijn, maar ook een aandeel, goud, of wisselkoers. Kenmerkend aan een binaire optie is dat deze maar twee uitkomsten heeft: een waardestijging of -daling van het onderliggende product. Een binaire optie heeft daarbij veelal een zeer korte looptijd van enkele minuten tot uren.

3. Aanpak ter beheersing van de risico's van cryptovaluta

Bij de beoordeling van mogelijk beleid en regulering ter beheersing van de risico's van cryptovaluta hanteer ik de volgende uitgangspunten:

- i) Hiaten in consumenten- en investeerdersbescherming moeten waar nodig worden gedicht, maar maatregelen moeten proportioneel zijn.
- ii) De integriteit van het financieel stelsel moet worden geborgd.
- iii) De innovatieve techniek achter cryptovaluta moet worden behouden, zoals de gebruikte cryptografie en distributed ledger technology (DLT).
- iv) Het grensoverschrijdende karakter van cryptovaluta vraagt om een aanpak op internationaal niveau. Nationale regels kunnen eenvoudig worden ontweken of lastig worden gehandhaafd.

3.1 Aanpak handel in Bitcoin en andere cryptovaluta

Het houden van en handelen in cryptovaluta gaat gepaard met verhoogde tegenpartij- en cyberrisico's, omdat waarborgen voor een deugdelijke bedrijfsvoering bij dienstverleners ontbreken. Er hebben zich dan ook reeds significante fraude- en hackgevallen voorgedaan.⁸ Daarnaast kleven er financiële risico's aan cryptovaluta, als gevolg van het onvolwassen en ongereguleerde karakter van de markt. Het is van belang dat consumenten en investeerders doordrongen zijn dat er risico's zijn en dat waarborgen, vergelijkbaar met financiële dienstverlening, ontbreken. Zoals ook door de motie Nijboer-Ronnes verzocht zal ik in dit verband in overleg treden met creditcardmaatschappijen over mogelijke maatregelen voor aankopen van cryptovaluta met een creditcard.⁹

Een effectieve aanpak en proportionele regulering van de handel in Bitcoin en andere cryptovaluta is complex. Veel landen worstelen hier dan ook mee, omdat het huidige toezichtkader en instrumentarium onvoldoende is toegesneden op cryptovaluta. De Europese Commissie, Duitsland en Frankrijk hebben dan ook opgeroepen tot verder discussie over de vormgeving van regulering. Daarbij hebben ook in de Verenigde Staten toezichthouders opgeroepen tot verdere discussie over regelgeving wijzend op de risico's (een overzicht van het internationale speelveld is in de bijlage opgenomen). Gezien het decentrale en grensoverschrijdende karakter van cryptovaluta ligt een verbod op cryptovaluta niet voor de hand. Een verbod kan naar verwachting onvoldoende worden gehandhaafd.¹⁰ Ik pleit er zodoende voor om cryptovaluta binnen een passend regelgevend kader te brengen en langs die weg oneigenlijk gebruik aan te pakken, maar de potentie van de techniek daarbij te behouden (zie ook de bijlage). Vanwege het grensoverschrijdend karakter van de handel in cryptovaluta is het nodig om hierbij in te zetten op een

⁸ Zie o.a. Reuters. «Japan Raps Coincheck, Orders Broader Checks after \$ 530 million cryptocurrency theft». 28 januari 2018 en Reuters. «Special report: How Mt. Gox's Bitcoin customers could lose again». 16 november 2017.

⁹ Motie Nijboer-Ronnes (PvdA/CDA). Zie: Kamerstuk 32 013, nr. 153.

¹⁰ Dit stelt DNB ook in haar position paper voor de hoorzitting cryptovaluta/ICO's van 24 januari jl.

gecoördineerde internationale aanpak. Een Nederlandse *alleingang* op het gebied van regulering kan leiden tot legitimering van activiteiten zonder dat er effectieve handhaving mogelijk is. In internationaal verband zie ik steeds meer draagvlak en urgentie ontstaan. Zo hebben de Franse en Duitse Ministers van Financiën en centralebankpresidenten opgeroepen tot bespreking van cryptovaluta in G20-verband. Nederland steunt dit initiatief en wil een voortrekkersrol spelen binnen de Europese en internationale aanpak van cryptovaluta. Zodoende zal ik in de EU met gelijkgestemde lidstaten de mogelijkheden voor verdere regelgevende stappen bespreken.

In internationaal verband zal Nederland daarnaast binnen de *Financial Action Task Force* (FATF), die zich richt op het aanpakken van witwassen en tegengaan van de financiering van criminaliteit en terrorisme, aandacht vragen voor cryptovaluta. Om de integriteit van het financieel stelsel te borgen, is het van belang om witwassen en ander oneigenlijk gebruik van cryptovaluta tegen te gaan. Daarbij moet in het bijzonder de omzetting van cryptovaluta naar reguliere valuta niet ongemerkt kunnen plaatsvinden. Om die reden heeft Nederland zich in Europa actief ingezet voor een wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn.¹¹ Met deze wijziging worden de regels die gelden voor banken en andere financiële ondernemingen ook van toepassing op omwisselplatforms voor cryptovaluta en aanbieders van digitale bewaarportemonnees (o.a. voor cryptovaluta). Concreet betekent dit dat de cliëntenonderzoekverplichtingen, waarbij onder meer de identiteit van de cliënt moet worden vastgesteld, ook gaan gelden voor deze instellingen. Daarnaast moeten deze instellingen zich registreren, voldoen aan betrouwbaarheids- en geschiktheidsvereisten en ongebruikelijke transacties melden bij de nationale Financial Intelligence Unit (FIU). Rekeninghoudend met het gebruikelijke traject voor de totstandkoming van wet- en regelgeving hoop ik dat deze nieuwe regels eind 2019 in werking kunnen treden. Ik voorzie dat de wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn tevens zullen bijdragen aan het voorkomen van belastingontduiking. Ik benadruk dat de waarde in het economisch verkeer van alle aangehouden cryptovaluta door particulieren in aanmerking moet worden genomen op de peildatum van het betreffende belastingjaar voor de bepaling van de rendementsgrondslag in box 3 van de inkomstenbelasting. Belastingplichtigen zijn verplicht deze tegoeden op te geven. Dit geldt ook voor winst uit onderneming en resultaat uit overige werkzaamheden verband houdend met cryptovaluta.

Resumerend zal ik:

- i) blijven inzetten op het bewust maken van consumenten en investeerders van de risico's van het investeren in cryptovaluta en in overleg treden met creditcardmaatschappijen. Daarbij helpen de waarschuwingen van nationale en Europese toezichthouders. Ik sluit mij hier net zoals in eerdere publieke uitspraken bij aan: bezint eer ge begint
- ii) mij er actief voor inspannen om de handel in cryptovaluta binnen Europees en internationaal verband binnen een passend regelgevend kader te brengen om ongewenste verschijningsvormen effectief aan te pakken. Hiertoe zal ik ook in overleg treden met de toezichthouders.
- iii) de integriteitsrisico's van cryptovaluta aanpakken door de transparantie van dienstverlening rondom de handel in cryptovaluta te verhogen middels implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn. Ik zal in overleg met de nationale toezichthouders en andere betrokken partijen bezien hoe de verplichtingen voor omwisselplatforms en aanbieders van digitale bewaarportemonnees zo effectief mogelijk vorm kunnen worden gegeven. Na implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn zal worden onderzocht of de genomen

¹¹ Zie voor de Nederlandse positie ten aanzien van dit richtlijnvoorstel Kamerstuk 22 112, nr. 2199.

maatregelen voldoende effectief zijn en of het wenselijk is aanvullende maatregelen te nemen.¹²

Het lid Azarkan (DENK) heeft daarnaast gevraagd of overheden beleggen in cryptovaluta. De richtlijnen voor het beleggen door decentrale overheden in cryptovaluta zijn vastgelegd in de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) en lagere regelgeving. Op grond hiervan mogen decentrale overheden uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen. Voor het overige houden zij hun liquide middelen in 's Rijks schatkist aan. Decentrale overheden bepalen (gemotiveerd en transparant) wat zij als publieke taak zien en moeten aandacht hebben voor de risico's bij een eventuele afweging om te investeren. De rijksoverheid is niet actief als belegger en doet zodoende geen speculatieve investeringen. Dit geldt ook voor cryptovaluta.

3.2. Aanpak bij de uitgifte van nieuwe cryptovaluta of tokens via ICO's

Een uitgegeven cryptovaluta of token kwalificeert veelal niet als financieel instrument of beleggingsobject onder de bestaande wet- en regelgeving. Daarom zijn de reguliere regels voor de uitgifte van financiële instrumenten, zoals een prospectus- of vergunningregels, vaak niet van toepassing. Ook gelden er dan geen specifieke regels voor de inrichting van platformen waarop de uitgegeven cryptovaluta of tokens verhandeld worden en kan de AFM niet handhavend optreden. De generieke normen van consumentenbescherming waarop de Autoriteit Consument & Markt (ACM) toezicht houdt zijn wel van toepassing, zoals eisen aan voorlichting en bedenktijd bij verkoop via internet. Deze bieden echter een lager beschermingsniveau.¹³ Zowel een conventionele beursgang en obligatie-uitgifte als een ICO dienen om financiering op te halen bij investeerders. Er moet daarom onderzocht worden of investeerders in ICO's net zo goed kunnen worden beschermd als investeerders bij een normale beursgang of obligatie-uitgifte. Het huidige kader is hiervoor echter niet toereikend. Daarom zal ik:

- i) mij inzetten voor een Europese aanpak van ICO's. Dit is een proces van lange adem. Ik wil hierbij met gelijkgestemde landen een voortrekkersrol vervullen.
- ii) in afwachting van een Europese aanpak in overleg met de financiële toezichthouders nationaal bezien wat de mogelijkheden zijn om binnen het bestaande regelgevende kader reeds handhavend op te treden.

3.3 Aanpak afgeleide producten: futures en binaire opties¹⁴

De AFM en Europese markttoezichthouder ESMA hebben bedenkingen geuit bij de verkoop van afgeleide producten waaronder binaire opties aan niet-professionele beleggers, gelet op de risico's die hiermee gepaard gaan.¹⁵ Ik vind het belangrijk dat de toezichthouders de verkoop van deze afgeleide producten aan niet-professionele beleggers, juist ook voor cryptovaluta, kritisch tegen het licht houden en waar nodig ingrijpen. De toezichthouders hebben sinds 3 januari 2018, met de inwerkingtreding

¹² De Europese Commissie heeft hiertoe reeds een evaluatie aangekondigd, waarbij onder meer gekeken zal worden naar de noodzaak en wenselijkheid van het registreren van gebruikers van virtuele valuta. Dit maakt deel uit van het compromis voor een nieuw artikel 65 van de vierde anti-witwasrichtlijn. Nederland zal deze evaluatie actief ondersteunen. De volledige tekst van het bereikte akkoord dat strekt tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn is te vinden via: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15849-2017-INIT/en/pdf>.

¹³ Zie ook de position paper van de ACM voor de hoorzitting cryptovaluta/ICO's van 24 januari jl.

¹⁴ Hiermee kom ik tegemoet aan het verzoek uit de motie Ronnes-Nijboer. Kamerstuk 34 769, nr. 14.

¹⁵ <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2016/jul/risico-beleggen-cfd>.

van de verordening Markten in Financiële Instrumenten (MiFIR)¹⁶, een productinterventiebevoegdheid om een verbod of beperking op te leggen aan de verkoop van financiële instrumenten. Omdat dit vraagstuk zich niet beperkt tot de Nederlandse markt vind ik het, net als de AFM, wenselijk om maatregelen zoveel mogelijk op Europees niveau te nemen.¹⁷ De AFM trekt hierin samen op met de Europese collega-toezichthouders en ESMA. ESMA heeft op 5 februari jl. een marktconsultatie afgerond, waarin zij heeft aangekondigd voornemens te zijn een verbod te introduceren op de verkoop van binaire opties aan retailklanten en ook beperkingen op te leggen aan de verkoop van andere risicovolle producten.¹⁸ ESMA heeft in deze consultatie tevens de vraag voorgelegd of er restricties moeten komen op afgeleide producten op cryptovaluta. Indien er in Europees verband door ESMA geen of onvoldoende maatregelen worden genomen, zal ik het gesprek met de AFM aangaan over hoe zij, vanuit haar rol en verantwoordelijkheid, maatregelen kan nemen. Nationaal heb ik in ieder geval regels in voorbereiding om reclame voor risicovolle financiële producten aan strengere eisen te binden. Samengevat zal ik op dit punt:

- i) het belang dat Nederland hecht aan spoedige actie ten aanzien van de verkoop van risicovolle afgeleide producten (o.a. op cryptovaluta) actief onder de aandacht brengen bij de Europese toezichthouders.
- ii) bij geen of onvoldoende maatregelen op Europees niveau het gesprek aangaan met de AFM over welke maatregelen zij nationaal kan nemen.
- iii) de AFM in ieder geval de bevoegdheid geven om reclame-uitingen voor risicovolle financiële producten zoals binaire opties aan consumenten in Nederland te verbieden. De beoogde inwerkingtredingsdatum hiervan is 1 juli 2018.

4. Conclusie

Cryptovaluta zijn een nieuw verschijnsel, waarop het huidige toezicht en regelgevend kader nog onvoldoende zijn toegerust. Gelet op het grensoverschrijdende karakter van de markt vraagt het dichten van deze hiaten een Europese en internationale aanpak. Deze aanpak moet nog vorm krijgen, maar discussies daarover zijn gestart. Het traject zal tijd en afstemming vergen. Ik zal mij daarbij actief in Europees verband inzetten om cryptovaluta aan regels te binden om ongewenste verschijningsvormen aan te pakken en zal het Nederlands standpunt ook bij de relevante toezichthouders onder de aandacht brengen in het bijzonder ten aanzien van de risico's die ik zie bij afgeleide producten op cryptovaluta. In deze brief heb ik uiteengezet wat mijn inzet hierbij de komende tijd zal zijn. Ik verwacht uw Kamer in de tweede helft van dit jaar een update te kunnen sturen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹⁶ Verordening (EU) nr. 600/2014 van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten in financiële instrumenten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012.

¹⁷ Zie ook de position paper van de AFM voor de hoorzitting cryptovaluta/ICO's van 24 januari jl.

¹⁸ <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-consults-potential-cfd-and-binary-options-measures-protect-retail>.