

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

2732

Vragen van het lid **Alkaya** (SP) aan de Minister van Financiën over *het gebrek aan handhaving op bedrijven buiten de EU die ook in Nederland diensten met cryptomunten aanbieden* (ingezonden 6 april 2022).

Antwoord van Minister **Kaag** (Financiën) (ontvangen 13 mei 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2545.

Vraag 1 en 2

Heeft u kennisgenomen van het artikel en de radiouitzending waarin de voorzitter van de branchevereniging bitcoinbedrijven Nederland wijst op het gebrek aan handhaving door De Nederlandsche Bank (DNB) bij buitenlandse partijen die zich op de Nederlandse markt richten?¹

Herinnert u zich de brandbrief van crypto-currencybedrijven uit november 2020, welke erop neerkwam dat DNB toen registrerende partijen zeer indringend en onder toepassing van stringente toelatingseisen voorhield dat eenieder die niet aan de Wwft-eisen voor cryptobedrijven voldeed, niet langer in de Nederlandse markt actief kon zijn?

Antwoord 1 en 2

Ja.

Vraag 3

Kunt u bevestigen dat DNB de afgelopen twee jaar, zowel via individuele bedrijven als via mails en overleg met de branchevereniging, herhaaldelijk vele tientallen signalen heeft gekregen over diverse grote buitenlandse spelers die zich al sinds 2020 op de Nederlandse markt richten zonder de vereiste registratie?

Antwoord 3

Navraag bij DNB leert dat DNB in de afgelopen twee jaar meerdere keren signalen heeft ontvangen over enkele grote buitenlandse spelers op de cryptomarkt. Daarnaast heeft DNB op basis van eigen onderzoek en contacten in het kader van de FEC-samenwerking een lijst van 36 partijen samengesteld

¹ <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10472263/honderden-misstanden-rondom-cryptovaluta-actie-blijft-uit>.

die mogelijk zonder registratie op de Nederlandse markt actief zijn.² Voorts is DNB via haar informatiedesk veelvuldig benaderd over crypto-instellingen, maar dit betrof in hoofdzaak vragen of meldingen die buiten de reikwijdte van het mandaat van DNB liggen, bijvoorbeeld over marktmisbruik of fraude.

Vraag 4

Welke handhavingsinstrumenten heeft de toezichthouder voor bedrijven die buiten de Europese Unie zijn gevestigd en diensten aanbieden die ook in Nederland af te nemen zijn, maar niet aan de hier geldende wetten voldoen? Hoe vaak zijn deze instrumenten het afgelopen jaar ingezet?

Antwoord 4

Eenieder die in of vanuit Nederland bewaarportemonnees of cryptowisseldiensten aanbiedt, dient zich bij DNB te registreren. Bij overtreding van de registratieplicht kan DNB handhavend optreden. Dit geldt ook voor buitenlandse partijen die in Nederland actief zijn. Handhaving kan in de praktijk inhouden dat meerdere handhavingsmaatregelen (tegelijkertijd) ingezet worden om het handhavingsdoel te bereiken. Handhavingsmaatregelen die DNB tot haar beschikking heeft om illegale dienstverleners aan te pakken, zijn onder andere de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete. Daarnaast beschikt DNB over instrumenten die formeel geen handhavingsmaatregelen zijn, zoals de openbare waarschuwing. Ook kan de toezichthouder aangifte doen bij het OM, dat vervolgens strafrechtelijk kan handhaven.

Vanwege de vertrouwelijkheid van het toezicht kan DNB geen details delen tegen welke partijen op dit moment handhaving loopt of welke handhavingsmaatregelen daarbij precies ingezet worden. Formele handhavingsmaatregelen worden op de website van DNB geplaatst, in beginsel nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

In 2021 heeft DNB één keer een openbare waarschuwing afgegeven.³ Uit de ZBO-verantwoording over 2021 blijkt dat DNB in dat jaar signalen heeft gekregen over 36 mogelijke overtredingen van de registratieplicht door cryptodienstverleners. In 18 gevallen is DNB een zaak gestart. Die zaak is in 14 gevallen gesloten omdat de overtreding is beëindigd. Twee zaken lopen nog en in twee gevallen is DNB tot handhaving overgegaan.⁴

Vraag 5

Kunt u bevestigen dat de openbare waarschuwing die DNB in augustus 2020 gaf aan één buitenlandse overtreder, strikt genomen niet kan worden gezien als handhaving onder het Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en DNB, aangezien deze tot doel heeft om bedrijven te informeren dan wel te waarschuwen en niet gericht is op beëindiging of bestraffing van een overtreding?

Antwoord 5

Dat klopt.⁵ Een dergelijke waarschuwing kan wel onderdeel zijn van een bredere handhavingsstrategie, waarin tevens formele handhaving plaatsvindt gericht op het beëindigen van overtredingen.

Vraag 6

Hoe verhoudt zich de eerdere toelichting van uw ministerie dat DNB dit jaar aan de gang zou gaan met het handhaven van buitenlandse aanbieders met de plicht voor DNB om alle aanbieders op een gelijke manier te behandelen en dus ook op gelijke manier te handhaven?

Antwoord 6

DNB is zaken gestart tegen partijen die zonder registratie in Nederland cryptodiensten aanbieden. In de ZBO-verantwoording 2021 schrijft DNB over onderzoek en handhaving bij aanbieders die zonder registratie diensten aanbieden:

² Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector: AFM, Belastingdienst, DNB, FIU-NL, FIOD, OM en Nationale Politie.

³ <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/2021/ waarschuwing-van-dnb-tegen-binance/>.

⁴ <https://www.dnb.nl/media/1e4avatc/zbo-verantwoording-2021.pdf>.

⁵ <https://www.dnb.nl/media/435j5xj0/handhavingsbeleid-afm-en-dnb.pdf>, pagina 6.

«Sinds de invoering van de registratieplicht voor cryptodienstverleners in 2020, ontvangt DNB signalen over aanbieders van cryptodiensten die zonder registratie in of vanuit Nederland actief zijn. Alle signalen worden door DNB beoordeeld. Indien het vermoeden bestaat dat een cryptodienstverlener niet aan de registratieplicht voldoet, start DNB een zaak. Het toezicht van DNB is erop gericht om overtredingen van de registratieplicht zo effectief mogelijk te beëindigen. Waar nodig wordt hierbij gebruik gemaakt van formele handhavingsmaatregelen. Onderstaande tabel geeft het aantal signalen weer dat DNB sinds de invoering van de registratieplicht over vermeende overtreders ontvangen heeft, inclusief een specificatie van de beoordeling en vervolgacties door DNB.

Totaal aantal mogelijk illegale aanbieders	36
– Signaal beoordeeld, zaak gestart	18
– Signaal beoordeeld, geen opvolging (geen overtreding of laag risico)	12
– Nieuwe, nog te beoordelen signalen	6

Uit bovenstaande tabel volgt dat DNB naar aanleiding van 18 signalen een zaak gestart heeft. De status van deze zaken is in onderstaande tabel weergegeven.

Overtreding beëindigd	14
Lopend	2
Handhaving	2»

De procedures tot handhaving zijn tijdrovend en vragen veel personele inzet. Dit komt doordat DNB een bewijsplicht heeft ten aanzien van de overtredingen en ook illegale dienstverleners de mogelijkheid hebben om zich te verweren en in beroep te gaan. Hoewel openbaarmaking van een formele maatregel in specifieke gevallen al mogelijk is als nog geen sprake is van een onherroepelijk besluit, is de hoofdregel dat DNB een opgelegde boete en of dwangsom openbaar maakt wanneer deze definitief is. Dit betekent dat het uitblijven van gepubliceerde boeten en dwangsommen niet hoeft te betekenen dat er niet gehandhaafd wordt.

Vraag 7

Herkent u de verontwaardiging van Nederlandse bedrijven over het ontbreken van een gelijk speelveld?

Antwoord 7

Ik ben op de hoogte van deze opvattingen van de in Nederland geregistreerde crypto-instellingen. Zowel mij als DNB is er alles aan gelegen om een gelijk speelveld te waarborgen. Dit is ook de reden dat DNB zaken is gestart tegen partijen die zonder registratie in Nederland cryptodiensten aanbieden.

Vraag 8

Is het correct dat de Nederlandse cryptobedrijven over 2020 en 2021 een rekening gekregen c.q. te verwachten hebben waarin de kosten van handhaving mede opgenomen en begroot zijn? Zo ja, hoe hoog was dit bedrag en welk deel van genoemde kosten heeft betrekking op de handhavingsactiviteiten van DNB?

Antwoord 8

Het klopt dat een deel van de toezichtkosten voor de financiële sector wordt besteed aan handhaving. Dit is goed uitlegbaar: de financiële sector en zeker ook cryptobedrijven hebben baat bij een schone en gereguleerde sector waar illegale aanbieders worden geweerd.

Conform de begrotings- en heffingssystematiek van DNB worden kosten voor handhaving op illegale dienstverlening omgeslagen over alle sectoren volgens een verdeelsleutel naar rato van de kosten van het doorlopend toezicht. Aanbieders van cryptodiensten worden dus voor een percentage van deze kosten aangeslagen.

Daar staat tegenover dat in de huidige wetgeving de opbrengsten van boetes en dwangsommen tot een bedrag van EUR 2,5 miljoen worden teruggegeven aan de sectoren, naar rato van de toezichtkosten per sector (het meerdere

boven EUR 2,5 miljoen gaat naar de Staat). Dit bedrag zal naar verwachting per 1 januari 2023 worden opgehoogd naar EUR 4,5 miljoen.⁶ Eventuele boete- en dwangsommenopbrengsten van de cryptosector komen daarbij ook ten goede aan alle sectoren; andersom profiteert de cryptosector ook van opbrengsten bij andere sectoren. In 2021 zijn geen opbrengsten van boetes en dwangsommen verantwoord voor de crypto-instellingen. De crypto-instellingen profiteren echter wel voor bijna EUR 29.000 van de verrekening van boetes en dwangsommen die in andere sectoren zijn opgelegd. In toekomstige jaren kan dat natuurlijk anders uitpakken.

Vraag 9

Kunt u een schatting maken van de financiële impact en schade die Nederlandse cryptobedrijven (veelal mkb) hebben, nu buitenlandse concurrenten in de praktijk zonder registratie een deel van de Nederlandse markt kunnen blijven bedienen, zonder aan de Wwft-regels voor cryptobedrijven te hoeven voldoen?

Antwoord 9

Nee, deze schatting is niet te maken. Het is onmogelijk om het aantal en de omvang van de transacties in te schatten, die door Nederlandse aanbieders zouden worden uitgevoerd als in Nederland gevestigde consumenten slechts bij hen terecht zouden kunnen. Bovendien hangt een dergelijke schatting af van de *feestructuur* en winstmarge die individuele instellingen hanteren en de kosten die een instelling maakt of zou maken voor naleving van de Wwft.

⁶ In de Wijzigingswet financiële markten, Kamerstuk 35 950, nr. A.