

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

### 3454

Vragen van het lid **Van der Lee** (GroenLinks) aan de Minister van Financiën over *het omzeilen van regels door cryptobedrijven* (ingezonden 21 juni 2022).

Antwoord van Minister **Kaag** (Financiën) (ontvangen 7 juli 2022).

#### Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Buitenlandse cryptobeurzen tarten Nederlandse partijen door regels te omzeilen?»<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja.

#### Vraag 2

Bent u het ermee eens dat het onwenselijk is dat buitenlandse cryptobedrijven producten aanbieden op de Nederlandse markt zonder toezichtsregistratie?

#### Antwoord 2

Volgens de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) moet eenieder die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en/of bewaarportemonnees aanbiedt zich bij DNB registreren.<sup>2</sup> Ik vind het belangrijk dat partijen zich aan de wet houden.

#### Vraag 3

Kunt u een inschatting geven van het aantal buitenlandse cryptobedrijven dat geen toezichtsregistratie heeft, maar de facto wel producten aan de Nederlandse consument aanbiedt?

#### Antwoord 3

Bij de handhaving van illegale partijen is DNB afhankelijk van de signalen die zij ontvangt over het vermeend illegaal aanbieden van cryptodiensten. Het ontvangen van een signaal wil niet direct zeggen dat er sprake van is van het aanbieden van producten door een bedrijf zonder registratie. Indien het vermoeden bestaat dat een cryptodienstverlener niet aan de registratieplicht

<sup>1</sup> Het Financieele Dagblad, 19 juni 2022.

<sup>2</sup> Artikel 23b van de Wwft.

voldoet start DNB een zaak. Volgens de ZBO-verantwoording 2021 ontving DNB vanaf mei 2020 signalen over 36 vermeende overtreders, waarbij in 18 gevallen een zaak is gestart en in 12 gevallen het signaal beoordeeld is maar besloten is geen opvolging te geven.<sup>3</sup> Zes signalen werden bij publicatie van de verantwoording nog beoordeeld. Van de 18 signalen waarbij een zaak is gestart waren ten tijde van de publicatie van de ZBO-verantwoording 2021 14 zaken gesloten omdat de overtreding was beëindigd, liepen twee zaken nog en DNB is in twee gevallen tot handhaving overgegaan.

#### Vraag 4

Klopt het dat het in Nederland aanbieden van producten door buitenlandse cryptobedrijven zonder toezichtsregistratie raakt aan de effectiviteit van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering? Kunt u dit toelichten?

#### Antwoord 4

Het klopt dat het moeilijker is witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden als partijen die crypto-wisseldiensten en bewaarportemonnees in Nederland aanbieden in strijd met de wetgeving zich niet registreren bij de toezichthouder. Crypto's worden in veel gevallen gekenmerkt door een hoge mate van anonimiteit en maken het mogelijk om anoniem transacties uit te voeren, waardoor transacties verborgen kunnen worden gehouden. Aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta, alsook aanbieders van bewaarportemonnees spelen een belangrijke rol bij het binnen brengen van crypto's in het financiële stelsel. De verplichting voor aanbieders van dergelijke diensten om zich te registreren biedt de mogelijkheid zicht te krijgen op de maatregelen en procedures die zij treffen om onderzoek naar hun cliënten te doen en ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland te melden. Als aanbieders van dergelijke diensten niet geregistreerd zijn kan de toezichthouder niet goed controleren of zij zich houden aan de verplichtingen uit de Wwft, zoals de eisen t.a.v. cliëntonderzoek en de eisen om ongebruikelijke transacties te identificeren en te melden bij de daarvoor bedoelde instantie(s). Daardoor is het moeilijker witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden en daarom bestaat ook de wettelijke plicht om te registreren.

#### Vraag 5

Klopt het dat buitenlandse cryptobedrijven die producten aanbieden aan Nederlandse consumenten, maar niet actief de Nederlandse markt opgaan om te adverteren en/of een Nederlandse website hebben en/of Nederlandse betaal mogelijkheden, niet per definitie actief diensten in Nederland aanbieden en dus niet per se een toezichtsregistratie nodig hebben?

#### Antwoord 5

Buitenlandse bedrijven moeten in alle gevallen waarin beroeps- of bedrijfsmatig wisseldiensten en/of bewaarportemonnees in of vanuit Nederland worden aangeboden een registratie bij DNB hebben. Wel is het zo dat als Nederlandse klanten zelf actief aanbieders in het buitenland kunnen opzoeken zonder dat deze hun diensten gericht op Nederlandse klanten actief aanbieden. In de memorie van toelichting bij de implementatiewet wijziging vierde anti witwasrichtlijn<sup>4</sup> is aan de hand van een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie additionele duiding gegeven over wanneer over een dergelijk aanbieden in of vanuit een lidstaat kan worden gesproken.<sup>5</sup> Samengevat komt het erop neer dat een aanbieder een duidelijke wil moet hebben commerciële betrekkingen aan te knopen met een klant in een of meerdere andere lidstaten dan waar de aanbieder gevestigd is. Het simpele feit dat een internetsite toegankelijk is vanuit Nederland is, is bijvoorbeeld niet voldoende om te spreken van een wil tot het aangaan van dergelijke betrekkingen.

Het Hof van Justitie geeft in haar arrest ook een niet-limitatieve lijst van voorbeelden die in onderling verband beschouwd bewijs kunnen leveren dat

<sup>3</sup> De Nederlandsche Bank: ZBO-verantwoording 2021.

<sup>4</sup> Kamerstuk 35 245, nr. 3 (memorie van toelichting).

<sup>5</sup> HvJ EU 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08, *Pammeren C-144/09, Alpenhof*, (n.n.g.), ECLI:EU:C:2010:740.

een partij wel een wil heeft commerciële betrekkingen aan te knopen. Enkele in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden daarvan zijn het feit dat de aanbieder een zoekmachinedienst (zoals Google) betaalt om advertenties te laten zien in andere of meerdere lidstaten, of dat de aanbieder op zijn website reviews van klanten uit andere lidstaten laat zien. Andere aspecten die relevant kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld het internationale karakter van de dienst, het feit dat de website in een andere taal kan worden geraadpleegd of het feit dat met andere munteenheden kan worden betaald. DNB kijkt bij het toezicht daarnaast bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend – naar elementen als de mogelijkheid om de website in de Nederlandse taal te raadplegen, advertenties in Nederlandse media of op Nederlandse websites, een betaalmogelijkheid die exclusief gericht is op Nederlandse consumenten (iDEAL) of het gebruik van social mediakanalen of -groepen die specifiek op Nederlandse consumenten gericht zijn. Uit bovenstaande blijkt dat meerdere factoren relevant kunnen zijn bij het bepalen van een antwoord op de vraag of een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt. Per geval of per aanbieder zal DNB moeten bepalen of dit het geval is.

#### Vraag 6

Bent u van mening dat alle cryptobedrijven die producten aanbieden aan de Nederlandse markt, een toezichtsregistratie zouden moeten hebben van De Nederlandsche Bank (DNB)? Bent u het ermee eens dat de formulering in de wet, waarbij buitenlandse bedrijven zonder toezichtsregistratie niet actief diensten mogen aanbieden in of vanuit Nederland, op dit punt op dit moment ruimte laat voor een grijs gebied?

#### Antwoord 6

Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 2 moeten alle bedrijven die cryptodiensten aanbieden op de Nederlandse markt, of vanuit Nederland actief zijn, een registratie hebben conform de eis in de Wwft (artikel 23b). Bij het aanbieden hoort wat mij betreft ook, in lijn het arrest van het Hof van Justitie zoals genoemd in vraag 5, dat sprake is van een wil tot het aangaan van commerciële betrekkingen met Nederlandse klanten. Er zijn mede dankzij het arrest van het Hof van Justitie en de lijst met niet-limitatieve factoren alsook de diverse overige elementen waar DNB naar kijkt voldoende handvatten om te bepalen of een aanbieder van cryptodiensten zijn diensten daadwerkelijk aanbiedt op de Nederlandse markt. Per geval of per aanbieder zal DNB moeten bepalen of dit het geval is.

#### Vraag 7

Bent u bereid de wet op dit punt te verhelderen? Of bent u in ieder geval bereid aan DNB te vragen een beschouwing te geven op welke punten aanpassing van wetgeving hen zou kunnen helpen op dit punt actiever toezicht te houden?

#### Antwoord 7

Er vindt momenteel al actief toezicht plaats door DNB op de wettelijke vereisten, waaronder de verplichting tot registratie. Volgens de ZBO-verantwoording 2021 heeft DNB sinds de invoering van de registratieverplichting 36 signalen van vermeende overtredingen ontvangen. In 18 gevallen is een zaak gestart (zie ook het antwoord op vraag 3). In de verordening markten in crypto-activa (MiCA) worden bepalingen opgenomen die zich richten op het aanbieden van diensten door cryptodienstverleners van buiten de Europese Unie. In het trilogoakkoord, waarover op 30 juni jl. overeenstemming is bereikt, is naar het model van de herziene richtlijn markten in financiële instrumenten (MiFID II)<sup>6</sup>, opgenomen dat partijen van buiten de Europese Unie diensten mogen verlenen waarbij een klant uitsluitend zelf het initiatief tot het afnemen van de dienst heeft genomen. Indien een klant een dienst afneemt mag de dienstverlener van

<sup>6</sup> Artikel 42 van Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU.

deze gelegenheid ook geen gebruik maken van de mogelijkheid de klant te wijzen op andere diensten.

Om toezichthouders te ondersteunen in de bepaling wanneer er wel of geen sprake is van dienstverlening exclusief op initiatief van de klant stelt het trilooakkoord voor MiCA dat ESMA richtsnoeren zal ontwikkelen wanneer een dienstverlener gevestigd buiten de Europese Unie geacht wordt diensten aan te bieden aan in de Unie gevestigde klanten (artikel 53b paragraaf 3 van het Raadscompromis). De verwachting is dat de relevante Nederlandse toezichthouder via ESMA actief zal zijn betrokken bij het opstellen van deze richtsnoeren.

#### Vraag 8

Vindt u, omdat u heeft aangegeven dat cryptos een zeer volatiel product zijn, dat investeringen in cryptos in wetgevingstechnische zin gecategoriseerd zouden moeten worden als gokken, omdat cryptovaluta geen onderliggende economische waarde hebben? Wat zou investeren in cryptos niet puur gokken maken?

#### Antwoord 8

Crypto's zijn zeer volatiele producten, waarbij mensen grote risico's lopen en in korte tijd hun inleg kunnen kwijtraken. Ik heb dit ook benadrukt in antwoorden op eerdere schriftelijke vragen.<sup>7</sup>

In 2018 heeft de Kansspelautoriteit vastgesteld dat crypto's niet zijn aan te merken als kansspel.<sup>8</sup> Bij gokken zoals bij het organiseren van een kansspel is sprake van het gelegenheid geven aan deelnemers mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen (zie ook artikel 1a van de wet op de kansspelen). De Kansspelautoriteit concludeerde dat de waarde van crypto's tot stand komt door vraag en aanbod op de markt.

#### Vraag 9

Wat is de overweging om gokreclames wel aan banden te leggen maar cryptoreclames (via Europese regelgeving) niet, dat wil zeggen: u heeft op dit punt eerder enkel naar de verordening markten in crypto-activa (MiCA) verwezen<sup>9</sup>? Wat is hierbij het specifieke argument? Dat we dit in Europees verband zouden moeten regelen?

#### Antwoord 9

Voor de plannen omtrent een verbod op ongerichte reclame bij kansspelen heeft de Minister voor Rechtsbescherming u op 17 maart jl. geïnformeerd.<sup>10</sup> Zoals aangegeven bij vraag 8 zie ik investeren in crypto's weliswaar als zeer risicovol, maar zijn crypto's niet aan te merken als gokken in de zin van een kansspel.

Ik vind het belangrijk dat regels worden gesteld aan reclames voor crypto's. Gezien het grensoverschrijdende karakter van crypto's is regulering van reclame op Europees niveau het meest effectief. In de MiCA-verordening, die beoogt consumenten beter te beschermen tegen de risico's van crypto's, worden regels gesteld aan reclame-uitingen t.a.v. crypto's. MiCA stelt vergelijkbare eisen aan aanbieders van crypto's en crypto-diensten als de eisen die op dit moment gelden voor reclame-uitingen van financiële dienstverleners op grond van de Wet op het financieel toezicht. Communicatie gerelateerd aan marketing moet op grond van MiCA eerlijk, duidelijk en niet misleidend zijn. Dit geldt ook voor de manier waarop deze partijen, bijvoorbeeld via sociale media, adverteren. Ook moet duidelijk gecommuniceerd worden dat het om een reclame-uiting gaat. Toezichthouders krijgen daarbij de bevoegdheid om reclame-uitingen te verbieden of tijdelijk aan te houden als bovengenoemde eisen zijn geschonden. Op 30 juni jl. is er in de trilogen een akkoord op hoofdlijnen bereikt over MiCA, vervolgens zal het nationale implementatietraject starten.

<sup>7</sup> Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1531.

<sup>8</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2018/januari/kansspelautoriteit-1/>.

<sup>9</sup> Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1531.

<sup>10</sup> Kamerstuk 24 557, nr. 193.

Vraag 10

Bent u dan ook bereid voor een Europees reclameverbod te pleiten? Of juist niet, omdat het karakter van investeren in cryptos substantieel anders is dan puur gokken? En als dat zo is, wat maakt investeren in cryptos dan niet gokken? Of zijn hier andere argumenten voor?

Antwoord 10

Zoals ik in antwoord op vraag 8 aangeef, zijn crypto's niet aan te merken als gokken in de zin van een kansspel. Desalniettemin blijf ik benadrukken dat cryptoprijzen extreem volatiel zijn en mensen in korte termijn een groot gedeelte van hun inleg, of ook hun volledige inleg, kunnen verliezen.

De inzet van het kabinet t.a.v. MiCA is door het vorige kabinet vastgesteld in een BNC-fiche, dat met uw Kamer is gedeeld en is besproken in een schriftelijk overleg en in het commissiedebat financiële markten van 10 juni 2021. De Raad heeft op 24 november 2021 een Raadsakkoord gesloten, waarmee Nederland heeft ingestemd. Er is inmiddels op 30 juni jl. met het Europees Parlement en de Commissie een akkoord op hoofdlijnen bereikt in de trilogieën.

Op nationaal niveau werk ik aan een voorlichtingscampagne, specifiek gericht op jongeren, om hen bewust te maken van de risico's die bij het kopen van crypto's komt kijken. Deze campagne gaat na de zomer van start. Hierbij is het doel om mensen die crypto's willen kopen bewuster te maken van de risico's die zij lopen, waaronder met name de invloed van reclame en *influencers*.

Vraag 11

Kunt u deze vragen één voor één beantwoorden binnen drie weken retour zenden?

Antwoord 11

Ja.