

## VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE HET BNC-FICHE OVER DE VERORDENING MARKTEN IN CRYPTOACTIVA

### II Reactie van de minister van Financiën

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van het BNC-fiche over de Verordening Markten in Cryptoactiva (MiCA) (Kamerstuk 22 112, nr. 2937). Onderstaand wordt bij de beantwoording de volgorde van het verslag aangehouden.

*De leden van de VVD-fractie vragen welke toezichthouder het 'white paper', dat moet worden opgesteld bij het uitgeven van een nieuwe crypto, dient te ontvangen.*

MiCA maakt een verschil tussen drie typen crypto's: een 'cryptoactivum', een 'asset-referenced token' en een 'e-money-token'. Een cryptoactivum is een digitale weergave van waarde of rechten die elektronisch kunnen worden overgedragen en opgeslagen, met gebruikmaking van *Distributed Ledger Technology* (DLT) of vergelijkbare technologie. Een asset-referenced token is een type cryptoactiva dat een stabiele waarde tracht te behouden door te verwijzen naar de waarde van diverse fiduciaire valuta die een wettig betaalmiddel zijn, één of meer grondstoffen, of één of meer cryptoactiva, of een combinatie van dergelijke activa. Een e-money token is een type cryptoactiva met als hoofddoel het gebruik als ruilmiddel en dat een stabiele waarde tracht te behouden door te verwijzen naar de waarde van een fiduciaire valuta die een wettig betaalmiddel is. Asset-referenced tokens en e-money tokens zijn vormen van zogenaamde *stablecoins*. In alle gevallen dient het white paper in eerste instantie verzonden te worden naar de toezichthouder in de lidstaat waarin de uitgever van de crypto is gevestigd. De precieze procedure verschilt echter per crypto.

Partijen die een cryptoactivum willen uitgeven, moeten zolang het cryptoactivum niet onder een van de in het voorstel genoemde uitzonderingen<sup>1</sup> valt, het white paper 20 werkdagen voordat de uitgifte plaatsvindt notificeren aan de toezichthouder van de lidstaat waar zij zijn gevestigd.<sup>2</sup> In het white paper moet de uitgever aangeven in welke lidstaten het cryptoactivum (ook) uitgegeven gaat worden. De nationale toezichthoudende entiteit stuurt het white paper dan weer door naar de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en naar de toezichthouders van de lidstaten waarin het cryptoactivum uitgegeven gaat worden. ESMA gaat een register bijhouden van alle white papers. In het voorstel hoeft de uitgever geen aparte vergunning of toestemming te vragen bij de nationale toezichthoudende entiteit om een cryptoactivum uit te geven, en de nationale toezichthoudende entiteit mag het white paper alleen onderzoeken op compleetheid, maar niet op de juistheid van de inhoud of andere zaken. De nationale toezichthoudende entiteit krijgt wel bevoegdheden om de uitgifte op te schorten of te verbieden als niet aan de compleetheidseisen aan de white paper wordt voldaan.<sup>3</sup>

Voor asset-referenced tokens geldt dat de uitgever ten eerste moet beschikken over een vergunning. Daarnaast moet voor elk uit te geven asset-referenced token apart toestemming gevraagd worden bij een nationale toezichthoudende entiteit.<sup>4</sup> Eén van de onderdelen van de vergunningsaanvraag, en bij de aanvraag om eventuele verdere asset-referenced tokens uit te geven, is een white paper over het uit te geven asset-referenced token.<sup>5</sup> De nationale toezichthoudende entiteit moet een ontwerpbesluit voor de verlening van een vergunning voorleggen aan de Europese Bankautoriteit (EBA), ESMA en de Europese Centrale Bank (ECB). Als

---

<sup>1</sup> Zie artikel 4(2) van de Nederlandse versie van het MiCA-voorstel, raadpleegbaar via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0593&from=EN>

<sup>2</sup> Artikel 7(2).

<sup>3</sup> Artikel 81(1)(o) en (p).

<sup>4</sup> Zie voor uitzonderingen op de vergunningplicht artikel 15(3) en (4). Hierin wordt aangegeven dat de vergunningplicht niet nodig is in geval van een beperkte uitgifte (minder dan 5 miljoen EUR) of als de uitgifte alleen tot gekwalificeerde beleggers is gericht (en deze tokens alleen door gekwalificeerde beleggers aangehouden mogen worden).

<sup>5</sup> Artikel 16(2)(i).

de aanvragende uitgever is gevestigd in een lidstaat die de euro niet als munt heeft, of als een Unievaluta anders dan de euro is opgenomen in de onderliggende reserve, wordt de centrale bank van die lidstaat geraadpleegd.<sup>6</sup>

Voor e-money tokens geldt dat alleen kredietinstellingen of elektronisch-geldinstellingen deze mogen uitgeven. Uitgevers moeten dus over een vergunning beschikken. Zij moeten eveneens een white paper opstellen voor elke e-money token die zij willen uitgeven, die 20 werkdagen voor de uitgifte genotificeerd moet worden aan de nationale toezichthoudende entiteit van de lidstaat waarin zij gevestigd zijn.<sup>7</sup>

*De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het speelveld momenteel juridisch nog niet gelijkwaardig is.*

Er bestaat momenteel nog geen geharmoniseerd regelgevend kader voor crypto's in de EU die niet onder het bestaande financiële regelgevingskader vallen<sup>8</sup>, anders dan voor het toezicht op bepaalde cryptodienstverleners in het kader van het tegengaan van witwassen en het financieren van terrorisme dat met de herziene vierde anti-witwasrichtlijn is vastgesteld. Buiten het integriteitstoezicht reguleren EU-lidstaten het uitgeven van crypto's en het verlenen van cryptodiensten op andere manieren, wat leidt tot een gefragmenteerde interne markt. In Frankrijk en Malta is er bijvoorbeeld een speciaal regime voor crypto's opgesteld, waar Duitsland ervoor heeft gekozen om (een groot aantal) cryptodiensten als financiële diensten aan te merken. Andere lidstaten, waaronder Nederland, hebben geen specifieke regelgeving voor het uitgeven van crypto's of het verlenen van cryptodiensten (buiten integriteitstoezicht). Er zijn veel verschillende regimes in de EU, wat grensoverschrijdende dienstverlening bemoeilijkt.

*De leden van de VVD-fractie vragen of er een overzicht kan worden gegeven van landen die nog geen regelgeving hebben opgesteld op dit gebied? Zo ja, kan in dit overzicht ook worden meegenomen hoeveel cryptodienstverleners en crypto-uitgevers actief zijn?*

In het impact assessment dat de Commissie heeft opgesteld voor dit voorstel wordt genoemd dat er momenteel slechts drie lidstaten zijn die nationale regelgeving hebben opgesteld voor het reguleren van crypto's (anders dan regelgeving in het kader van de implementatie van de herziene vierde anti-witwasrichtlijn): Duitsland, Frankrijk en Malta.<sup>9</sup> Hierbij geeft de Commissie aan dat deze regelgeving van elkaar verschilt. Dit betekent dat de overige lidstaten, waaronder Nederland, geen nationale regels hebben voor het reguleren van crypto's. Omdat niet alle lidstaten toegankelijke, openbare registers bijhouden met vergunninghoudende of geregistreerde cryptodienstverleners of -uitgevers, is het niet mogelijk gebleken hier een overzicht van te geven.

*De leden van de VVD-fractie vragen of zowel de Europese als de nationale toezichthouder de toezichtkosten doorberekent aan de sector, en of er een verschil in toezichtkosten voor de verschillende cryptobedrijven op basis van grootte waarde of bestaansduur is.*

In MiCA wordt voorgesteld om uitgevers van significante asset-referenced tokens onder direct toezicht van de EBA te plaatsen. Uitgevers van significante e-money tokens komen onder gedeeld toezicht door EBA en de nationale toezichthoudende entiteit(en) te staan. Deze partijen dienen toezichtkosten aan EBA af te dragen voor het toezicht op deze partijen.<sup>10</sup> Het MiCA-voorstel schrijft voor dat het bedrag aan toezichtkosten die deze partijen moeten afdragen in verhouding staat tot de reserveactiva (voor significante asset-referenced tokens) of de omvang van het uitgegeven elektronisch geld (voor significante e-money tokens).<sup>11</sup> Alle andere partijen die binnen het bereik van MiCA vallen, inclusief uitgevers van niet-significante asset-referenced token of niet-significante e-money tokens, komen onder toezicht te staan van een nationale toezichthoudende autoriteit.

---

<sup>6</sup> Artikel 18(3).

<sup>7</sup> Artikel 46(9).

<sup>8</sup> Crypto's kunnen bijvoorbeeld kwalificeren als een financieel instrument onder de herziene richtlijn Markten in financiële instrumenten (MiFID2) of als betaaldienst onder de herziene richtlijn Betaaldiensten (PSD2). De meeste crypto's vallen echter niet onder het bestaande Europese financiële regelgevingskader.

<sup>9</sup> Zie p. 13 van het Impact Assessment (SWD (2020) 380 final).

<sup>10</sup> Zie artikel 98.

<sup>11</sup> Artikel 119(2).

Deze partijen hoeven dan geen toezichtkosten af te dragen aan EBA of een andere Europese toezichthouder.

Omdat er bij het EBA-toezicht naar de "significantie" van de individuele asset-referenced token of e-money token wordt gekeken, en niet naar de significantie van de uitgever, kan het zijn dat een uitgever zowel onder toezicht staat van EBA als van een nationale toezichthoudende entiteit. Afhankelijk van hoe de bekostiging van het toezicht in een lidstaat is geregeld, kan het dus zijn dat een uitgever van significante asset-referenced tokens of significante e-money tokens zowel toezichtkosten betaald aan de EBA en aan een nationale toezichthoudende entiteit.

Mochten de AFM en DNB als toezichthouder aangewezen worden, en dit zal waarschijnlijk het geval zijn zoals ook in het BNC-fiche is aangegeven, dan worden de kosten voor het toezicht dat zij uitvoeren op de sector doorberekend aan de onder toezicht staande instellingen op basis van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft). De Wbft schrijft voor dat de doorberekende kosten op proportionele wijze verrekend moeten worden over de onder toezicht staande instellingen. Dit betekent dat er bijvoorbeeld naar omzet kan worden gekeken bij de doorberekening van de kosten.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de samenwerking tussen de verschillende nationale toezichthouders, EBA en ESMA ten aanzien van het toezicht in het kader van MiCA zal worden vormgegeven.*

In het voorstel komen alleen de uitgevers van significante asset-referenced tokens direct onder toezicht van EBA te staan, en uitgevers van significante e-money tokens onder gedeeld toezicht van de EBA en de nationale toezichthoudende entiteit te staan. Op basis van een aantal criteria, die periodiek worden getoetst, wordt bepaald of een asset-referenced token of e-money token als significant aan te merken is. Zodra dit het geval is, wordt het toezicht overgeheveld van de nationale toezichthouder naar de EBA (in geval van significante asset-referenced tokens) of gedeeld met EBA (in geval van e-money tokens). Per uitgever van een significante asset-referenced token of significante e-money token wordt, onder voorzitterschap van EBA, een toezichtcollege gevormd. Hierin nemen ook ESMA, nationale toezichthouders van de lidstaten waarin de significante asset-referenced token of significante e-money token gevestigd of actief is, en de ECB of de nationale centrale bank in geval van niet-eurozonelanden zitting. In deze colleges worden toezichtbesluiten besproken en afgestemd.

Uitgevers van significante asset-referenced tokens kunnen reeds onder toezicht staande instellingen zijn, zoals kredietinstellingen of elektronisch geldinstellingen. In het geval van e-money tokens is het verplicht dat de uitgever een kredietinstelling of elektronischgeldinstelling is. In deze gevallen is er al een nationale of Europese toezichthouder die toezicht houdt op deze instellingen. Voor een goede afbakening van toezichtdomeinen, moet de EBA nauw samenwerken met de *home*-toezichthouder van de betreffende kredietinstelling of elektronischgeldinstelling. Voor het kabinet is het hierbij van belang dat het MiCA-voorstel meer duidelijkheid schept in de afbakening van het mandaat van EBA, zodat helder is waar welke toezichthouder voor verantwoordelijk is.

Ten slotte worden ten aanzien van meerdere onderdelen in het voorstel gedelegeerde handelingen of technische standaarden vastgesteld om de samenwerking tussen nationale toezichthouders en EU-toezichthouders, en nationale toezichthouders onderling, verder uit te werken. Op deze manier wordt gewaarborgd dat naast de regelgeving ook het toezicht geharmoniseerd wordt, wat leidt tot een gelijk speelveld.

*De leden van de VVD-fractie vragen of er een overzicht gegeven kan worden van de criteria die worden gebruikt om een stablecoinuitgever als significant aan te merken.*

Zoals eerder aangegeven, komen uitgevers van zowel significante asset-referenced tokens als e-money-tokens onder toezicht te staan van EBA. Het is aan de EBA om een besluit hierover te nemen. In het voorstel worden uitgevers van asset-referenced tokens en e-money-tokens als significant geclassificeerd als zij voldoen aan een aantal criteria. De exacte criteria worden

uitgewerkt in gedelegeerde handelingen waarvoor in het voorstel een aantal drempels zijn opgenomen:

- a) Het aantal cliënten: de cliëntenbasis is ten minste twee miljoen natuurlijke personen of rechtspersonen;
- b) De waarde van de uitgegeven e-money-tokens of de marktkapitalisatie daarvan is ten minste 1 miljard EUR;
- c) Het aantal en de waarde van de transacties met de e-money-tokens is ten minste 500.000 transacties per dag of 100 miljoen EUR per dag;
- d) De omvang van de activareserve van de uitgever van de e-money-tokens is ten minste 1 miljard EUR;
- e) De uitgever van de e-money-tokens voert in ten minste zeven lidstaten activiteiten uit;
- f) De activiteiten zijn nauw verweven met het financiële systeem.<sup>12</sup>

Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor uitgevers van asset-referenced tokens en e-money tokens om vrijwillig te worden aangemerkt als significante uitgever. Hiervoor moet worden aangetoond dat waarschijnlijk aan drie van deze criteria kan worden voldaan, waarna de EBA besluit of de uitgever van stablecoins wordt aangemerkt als significant.

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe ervoor wordt gewaakt dat de kwaliteit van het toezicht bij nationale toezichthouders van Europees eenduidig hoogwaardig niveau zal zijn, en of het kabinet hier nog een rol ziet weggelegd voor een overkoepelende toezichthouder op EU-niveau.*

Ik ben het met de leden van de VVD-fractie eens dat het van groot belang is dat de kwaliteit van het toezicht hoog is en de verordening op gelijke wijze ten uitvoer wordt gelegd in de lidstaten. Het kabinet had het toegejuicht als het toezicht op in ieder geval het uitgeven van nieuwe crypto's op EU-niveau was belegd om deze problemen zoveel mogelijk te voorkomen. Hier is echter onvoldoende steun voor bij andere lidstaten en bij de Commissie zelf.

De Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA's), en met name EBA en ESMA, krijgen een grote rol in dit voorstel. Zij dienen bijvoorbeeld geraadpleegd te worden bij vergunningsaanvragen voor het uitgeven van asset-referenced tokens en EBA gaat direct toezicht uitoefenen op significante asset-referenced tokens en e-money-tokens. Daarnaast krijgen de ESA's specifieke mandaten op het gebied van het harmoniseren van toezichtspraktijken en zullen zij een aantal technische standaarden om bepaalde onderdelen van het voorstel op een geharmoniseerde wijze in te vullen opstellen.

*De leden van de PVV-fractie vragen aan welke kapitaalvereisten, governance regels, regels met betrekking tot belangenverstrengeling, regels betreffende het stabilisatiemechanisme en eisen met betrekking tot aan te houden reserves en vereisten voor de bewaring van de reserves er voldaan moet worden bij de uitgifte van asset-referenced tokens. Daarnaast vragen zij welke minimumrechten consumenten hebben als de uitgever van de token niet belooft dat de klant de token altijd tegen de ingelegde waarde kan inwisselen.*

De eisen waaraan moeten voldaan bij uitgifte van asset-referenced tokens, omvatten onder meer de verplichting om eerlijk, billijk en professioneel te handelen in het belang van cliënten. Daarnaast zijn aanbieders verplicht een white paper te publiceren en in hun reclame-uitingen eerlijk en duidelijk te zijn over de rechten van houders van de cryptoactiva. Ook dienen uitgevers ten minste maandelijks informatie te verschaffen aan houders van cryptoactiva over het product of de dienst. Uitgevers moeten ook een klachtenprocedure opzetten en zich inzetten om belangenverstrengeling te voorkomen. De governance-regelingen houden in dat er in ieder geval een duidelijke organisatiestructuur moet worden opgezet en de bestuursleden over de vereiste competenties en reputatie beschikken. Er moeten reserveactiva worden aangehouden. Daarnaast gelden er eigenvermogensvereisten. Het eigen vermogen moet ten minste het hoogste bedrag van 350.000 euro of 2 procent van het gemiddelde bedrag van de reserveactiva zijn.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Artikelen 39 en 50.

<sup>13</sup> Alle vereisten voor uitgevers van asset-referenced tokens staan vermeld in Hoofdstuk 2 van Titel II.

MiCA bepaalt dat uitgevers van asset-referenced tokens helder moeten beschrijven wat de rechten van houders van de asset-referenced tokens zijn. Het voorstel geeft echter niet aan wat deze rechten dan zouden moeten zijn. Het kabinet acht dit onvoldoende. In het BNC-fiche en in bijvoorbeeld het gezamenlijke statement dat ik in september 2020 heb uitgegeven met mijn collega's uit Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje<sup>14</sup>, is aangestuurd op de toekenning van specifieke rechten en claims aan de houders van deze asset-referenced tokens. Hierbij kan het gaan om het recht om de token tegen een stabiele waarde (bijvoorbeeld de oorspronkelijke aankoopwaarde) in te wisselen en een directe claim van de houders op de onderliggende reserve, om zo te voorkomen dat houders met lege handen staan als de waarde van de asset-referenced token opeens instort.

*Verder vragen de leden van de PVV-fractie te verduidelijken aan welke nieuwe eisen alle cryptodienstverleners met deze Verordening moeten voldoen. Wat houden deze eisen in?*

De eisen waaraan alle aanbieders van cryptoactivadiensten moeten voldoen, zoals uitgewerkt in de verordening omvatten onder meer de verplichting om eerlijk, billijk en professioneel te handelen in het belang van cliënten. In de praktijk betekent dit de introductie van een zorgplicht. Daaronder valt ook duidelijke en transparante informatieverschaffing, inclusief een waarschuwing voor de risico's die met een aankoop in cryptoactiva gepaard gaan. Verder worden er prudentiële eisen gesteld, waaronder minimale kapitaalvereisten en een verzekeringspolis. Daarnaast zijn organisatorische vereisten van toepassing die toezien op bekwame bestuurders en medewerkers en het opstellen van een bedrijfscontinuïteitsbeleid. Ten slotte moet er een klachtenprocedure worden opgesteld en moeten belangenconflicten worden voorkomen.

*De leden van de PVV-fractie vragen tevens om het verschil tussen de "normale" asset-referenced tokens en "significante" asset-referenced tokens. Wanneer zal de EBA dit nader uitwerken en wordt de Kamer hierover geïnformeerd?*

Een asset-referenced token wordt aangemerkt als significant wanneer ten minste drie van dezelfde criteria zijn vervuld als aangegeven in het antwoord op de vraag van de VVD-fractie over significante asset-referenced tokens en e-money tokens. De EBA dient de technische reguleringsnormen uiterlijk twaalf maanden na inwerkingtreding van de verordening bij de Commissie in te dienen, waarna de Commissie deze vaststelt.

*Voorts willen de leden van de PVV-fractie weten welke eisen er gesteld worden aan de white papers van de uitgevende instellingen van stablecoins. Zij verzoeken daarbij om in de beantwoording een onderscheid te maken tussen asset-referenced tokens en e-money tokens en de normale en significante varianten hierin.*

Voor uitgevers van asset-referenced tokens geldt dat het white paper onder meer informatie moet bevatten over de uitgever, de asset-referenced tokens, de aanbieding aan het publiek of de toelating tot de handel op een handelsplatform voor cryptoactiva, de rechten van de houders van de asset-referenced tokens en de verplichtingen die de uitgever heeft tegenover deze houders, de onderliggende technologie die ten grondslag ligt aan de asset-referenced token, de bijbehorende risico's en informatie over de activa die worden aangehouden in de reserve waarop de asset-referenced token is gebaseerd.<sup>15</sup>

Voor uitgevers van e-money tokens geldt dat het white paper eveneens onder meer informatie moet bevatten over de uitgever, de e-money tokens, de aanbieding aan het publiek of de toelating tot de handel op een handelsplatform, rechten van de houders van de e-money tokens en de verplichtingen die de uitgever heeft tegenover deze houders, de onderliggende technologie die ten grondslag ligt aan de e-money token, en de bijbehorende risico's.<sup>16</sup>

De inhoudelijke eisen die aan de white papers voor de significante asset-referenced tokens en e-money tokens worden gesteld zijn gelijk aan de eisen die aan de white papers voor de niet-significante cryptoactiva worden gesteld.

---

<sup>14</sup> Zie: <https://www.eu2020finance.de/en/news/joint-statement-on-asset-backed-crypto-assets-stablecoins>

<sup>15</sup> De precieze eisen zijn uitgewerkt in artikel 17 en bijlage I en II.

<sup>16</sup> De precieze eisen zijn uitgewerkt in artikel 46 en bijlage III.

*De leden van de PVV-fractie vragen of het toezicht bij AFM of bij DNB wordt belegd. Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie of er een indicatie gegeven kan worden van de extra middelen die de AFM en DNB nodig hebben om het toezicht uit te voeren, van het aantal instellingen dat onder toezicht komt te staan en hoe hoog de toezichtkosten voor deze instellingen zal zijn.*

Zoals aangegeven in het BNC-fiche, heeft het kabinet nog geen besluit genomen bij welke instelling het toezicht in Nederland belegd wordt. Echter, de diensten die in MiCA worden gereguleerd vertonen overeenkomsten met financiële diensten die al onder toezicht staan van AFM en DNB en komen gedeeltelijk overeen met een aantal cryptodiensten waarop DNB momenteel in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme toezicht houdt. Zoals in het BNC-fiche beschreven ligt het daarom voor de hand om AFM en/of DNB als toezichthouder aan te stellen. Afhankelijk van hoe de verordening er uiteindelijk uit gaat zien zal het kabinet hier een definitief besluit over nemen bij de implementatie.

Omdat het MiCA-voorstel ertoe leidt dat een groot aantal nieuwe diensten dat momenteel nog niet gereguleerd is onder toezicht komt, is het niet mogelijk om op dit moment een indicatie te geven van het aantal partijen waarover het zal gaan. Hiermee is het ook niet mogelijk om een inschatting te geven van de extra middelen die de toezichthouders nodig zullen hebben. In ieder geval zullen de aanbieders van omwisseldiensten tussen euro en crypto's, en aanbieders van bewaarportemonnees die al een registratie nodig hebben van DNB in het kader van het toezicht op de Wwft onder MiCA vallen. Eind januari 2021 zijn er 16 van deze partijen geregistreerd bij DNB.<sup>17</sup> De afbakening van MiCA is echter breder dan die van de Wwft, waardoor ik ervan uitga dat meer partijen onder toezicht zullen komen te staan.

*De leden van de PVV-fractie vragen wat de gevolgen zullen zijn voor cryptodienstverleners die gevestigd zijn in de EU voor wat betreft de concurrentie op mondiaal niveau. Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie in hoeverre cryptodienstverleners die gevestigd zijn in de EU met dit regelgevend kader een concurrentienadeel hebben ten opzichte van cryptodienstverleners die elders in de wereld zijn gevestigd. Tevens willen de leden van de PVV-fractie weten of een regelgevend kader op mondiaal niveau niet veel effectiever is en welke initiatieven hiertoe zijn genomen.*

Een van de onderliggende redenen voor het MiCA-voorstel is het feit dat een aantal lidstaten, zoals Duitsland, Frankrijk en Malta, reeds nationale wetgevende kaders heeft ontwikkeld. Dit leidt tot fragmentatie van de Europese markt, waardoor partijen die zich op de EU-markten bewegen in elke lidstaat aan verschillende regels dienen te voldoen. Met het MiCA-voorstel komt er een geharmoniseerd regelgevend kader binnen de Europese Unie. Hiermee kunnen partijen onder dezelfde regels door de hele Unie hun diensten aanbieden, waardoor het makkelijker zaken doen is en er een grotere markt aangesproken kan worden. Daarnaast kan regelgeving van, en toezicht op, cryptodienstverlening leiden tot meer vertrouwen van consumenten in deze diensten. Om deze redenen zie ik niet zozeer dat dit voorstel leidt tot concurrentienadelen, maar juist tot concurrentievoordelen. Dat gezegd hebbende herhaal ik dat er, ook na de introductie van MiCA, grote risico's kleven aan het investeren in crypto's waarbij consumenten in korte tijd hun inleg kunnen verliezen.

Niet alleen in de EU, maar ook daarbuiten wordt gewerkt aan regelgeving van crypto's. Binnen de Financial Stability Board (FSB) is bijvoorbeeld gewerkt aan mondiale aanbevelingen voor de regulering van zogenaamde *stablecoins*.<sup>18</sup> Deze aanbevelingen zijn overgenomen in het MiCA-voorstel. Hoewel buiten de scope van MiCA, wordt er ook in de Financial Action Task Force (FATF) gewerkt aan wereldwijde standaarden voor regelgeving voor crypto's om witwassen en het financieren van terrorisme tegen te gaan.<sup>19</sup> Ik ben het met de PVV-fractie eens dat idealiter crypto's op mondiaal niveau worden gereguleerd. Echter, ik constateer ook dat dit een praktisch

---

<sup>17</sup> Per 31 januari 2021.

<sup>18</sup> Zie: <https://www.fsb.org/2020/10/regulation-supervision-and-oversight-of-global-stablecoin-arrangements/>

<sup>19</sup> Zie voor een overzicht: <https://www.fsb.org/2020/10/regulation-supervision-and-oversight-of-global-stablecoin-arrangements/>

lastig traject is en lang zal duren. Door op EU-niveau te werken aan een regelgevend kader kan er richting gegeven worden aan deze mondiale discussie.

*De leden van de D66-fractie vragen welke stappen worden ondernomen om de toepasbaarheid en de duidelijkheid van het huidige regelgevende kader waaronder sommige crypto's reeds vallen, te vergroten. Zij vragen of de MiCA-verordening ook een effect heeft op deze crypto's en zo ja, welk effect.*

In de MiCA-verordening wordt duidelijk gemaakt welke crypto's niet onder de verordening vallen.<sup>20</sup> Voor deze typen crypto-activa geldt huidige EU-regelgeving. MiCA is van toepassing als een crypto niet onder bestaande EU-regelgeving valt. Als een bepaald token bijvoorbeeld kwalificeert als een financieel instrument, dan zal de regelgeving die in de herziene richtlijn Markten in financiële instrumenten (MiFID2) is vastgelegd van toepassing zijn. Als de token kwalificeert als betaalmiddel onder de herziene richtlijn betaaldiensten (PSD2), dan zal deze regelgeving van toepassing zijn. MiCA heeft verder geen effect op deze bestaande regelgeving. Wel is het zo dat bepaalde bepalingen in bestaande EU-regelgeving worden aangepast, om zo meer duidelijkheid te verschaffen. Zo wordt de definitie van "financieel instrument" in MiFID2 aangepast door te verduidelijken dat financiële instrumenten die via *distributed ledger technology* (DLT) worden uitgegeven ook als zodanig aangemerkt worden. Zo wordt voorkomen dat bepaalde financiële instrumenten zo worden vormgegeven dat zij juridisch niet meer als financieel instrument classificeren, maar dit in de werkelijkheid wel zijn. Daarnaast heeft de Commissie aangegeven te gaan werken aan verdere *guidance* over wanneer een bepaalde crypto onder welk regelgevend kader valt. Het betreft hierbij een niet-bindende interpretatie van de definities, die nationale toezichthoudende entiteiten gebruiken bij hun toezicht.

Ik zie dat er nog veel vragen leven over de reikwijdte van MiCA en de verhouding tot bestaande regelgeving. Daarom zet Nederland in de Raadswerkgroepen in op een verdere verduidelijking van de reikwijdte van het voorstel en een grote rol voor de Europese toezichthoudende autoriteiten (ESAs) om toezichtpraktijken te harmoniseren.

*De leden van de D66-fractie vragen of sprake is van een vast format waaraan white papers moeten voldoen en of a priori vaststaat hoe de toezichthouders deze white papers zullen beoordelen.*

In MiCA zijn de onderwerpen die moeten terugkomen in het white paper vastgelegd.<sup>21</sup> Daarbij zal ESMA, na raadpleging van de EBA, verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen van technische uitvoeringsnormen m.b.t. de standaardformulieren, formats en templates. Zoals in het BNC-fiche beschreven, mogen de toezichthoudende entiteiten in dit voorstel het white paper alleen keuren op volledigheid, maar niet op inhoud. Op deze manier probeert de Commissie de administratieve lasten omlaag te brengen. In de Raadswerkgroepen heeft Nederland aangekaart dat dit wel tot risico's voor het delen van verkeerde informatie aan consumenten kan leiden en tot verkeerde verwachtingen bij consumenten die ervan uitgaan dat de toezichthouders de white papers ook inhoudelijk keuren. Daarnaast vraagt Nederland aandacht voor uniformiteit in de beoordeling van de white papers door de verschillende nationale toezichthouders. Hierbij kunnen de ESAs een belangrijke rol spelen.

*Voorts vragen de leden van de D66-fractie of deze white papers ook publiekelijk worden ingediend en of ik kan toelichten waarom het delen dat de cryptoactivadienstverlener niet voldoet aan haar verplichtingen, of eisen dat er additionele informatie beschikbaar wordt gesteld in het white paper door de toezichthouder publiekelijk 'kan' gebeuren. Zij vragen waarom hier sprake is van een kanbepaling. Tot slot vragen zij of ik de mening deel dat dit eigenlijk altijd publiekelijk moet, in het kader van consumentenbescherming. En zo niet, wat mogelijke situaties zijn waarin het niet publiekelijk maken van bezwaren van een toezichthouder wenselijk zou zijn.*

De white papers worden op de website van de uitgever gedeeld met het publiek. Voor de toezichthouder geldt geen verplichting om bij niet voldoen aan verplichtingen of bij een verzoek om additionele informatie dit publiekelijk kenbaar te maken. Dit sluit aan bij het huidige

---

<sup>20</sup> Artikel 2(2).

<sup>21</sup> Artikelen 5, 17 en 46.

openbaarmakingsregime in de Wft (artikel 1:95 e.v.) en andere Europese regelgeving, zoals de prospectusverordening. Zo is de AFM bevoegd, maar niet verplicht, tot openbaarmaking wanneer de uitgevende instelling niet aan haar verplichtingen met betrekking tot het prospectus voldoet. De hoofdreden hiervoor is dat de toezichthouders in het algemeen beschikken over meerdere bevoegdheden om verschillende typen sancties uit de delen naar gelang de ernst van de overtreding en (het gebrek) aan welwillendheid bij de overtredende partij, en kan dus met maatwerk optreden. Voor een kleine overtreding die per ongeluk plaatsvindt, is het wellicht buitenproportioneel om deze meteen publiek te maken. Net zoals bij het toezicht op andere financiële instellingen, vind ik het van belang dat de toezichthouders voldoende ruimte en flexibiliteit hebben om gepast en proportioneel op te kunnen treden.

*De leden van de D66-fractie vragen of ik ze kan geruststellen dat het gebruik van de term 'stablecoin' onder het MiCA-voorstel valt en hierdoor aan banden worden gelegd. Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie hoe de 'governance regels' voor asset-referenced tokens eruitzien, en of ik kan toezeggen dat ik zal pogen recht te doen aan de balans tussen kansen en risico's bij aanvullende eisen en in het kader van proportionaliteit.*

Ik ben het met de leden van de D66-fractie eens dat de term 'stablecoin' misleidend is. De term doet voorkomen alsof deze crypto's altijd een stabiele waarde hebben, of dat de governance erachter altijd stabiel is. Dat is het niet. In het MiCA-voorstel is dan ook een bewuste keuze gemaakt om de term 'stablecoin' te vermijden, en in plaats daarvan te kiezen voor de term 'asset-referenced token' voor crypto's die gebaseerd zijn op een reserve van verschillende activa (zoals het oorspronkelijke Libra-voorstel) en 'e-money tokens' voor crypto's die gebaseerd zijn op een reserve waarbij voor elke uitgegeven crypto een vast bedrag als reserve wordt aangehouden in één fiat valuta. Daarnaast zijn er bepalingen opgenomen dat uitgevers van crypto's en cryptodienstverleners eerlijk en transparant moeten zijn in hun communicatie over hun crypto of dienst, en de bijbehorende risico's.

Het MiCA-voorstel bevat een aantal governance-regels voor uitgevers van asset-referenced tokens. Uitgevers moeten over een duidelijke organisatiestructuur met ordentelijke processen beschikken. De hoogste leidinggevenden en de grootste aandeelhouders moeten competent en van goede naam zijn. De uitgever moet duidelijke processen voor onder meer het beheer van de onderliggende activa creëren en ervoor te zorgen dat operationele risico's worden beheerst.<sup>22</sup> Verder moeten uitgevers regelmatig ge-audit worden door een onafhankelijke partij. MiCA legt daarnaast eisen neer voor het beheer van de activa die de uitgever van de asset-referenced tokens aanhoudt.<sup>23</sup> Ook worden extra eisen gesteld aan asset-referenced tokens die als significant zijn aan te merken.<sup>24</sup> Omdat e-money tokens alleen uitgegeven kunnen worden door kredietinstellingen en elektronisch geldinstellingen, gelden voor deze partijen de governance-vereisten uit het bestaande kader voor deze partijen.

Ik ben van mening dat asset-referenced tokens en e-money tokens grote risico's voor de financiële stabiliteit, het monetair beleid en soevereiniteit, consumentenbescherming en marktintegriteit vormen. Om deze reden heb ik eerder samen met mijn ambtsgenoten uit Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje de Commissie opgeroepen om tot een streng regelgevend kader te komen om deze risico's te mitigeren, met daarin een aantal eisen waarop deze regelgeving op toe zou moeten zien.<sup>25</sup> Hierbij hebben wij gekeken naar de mogelijke voordelen die dergelijke voorstellen kunnen bieden, maar hebben we ook geconcludeerd dat er zeer grote risico's zijn die eerst weggenomen dienen te worden alvorens zij op de Europese markt geïntroduceerd kunnen worden. Hoewel in het MiCA-voorstel van de Commissie een aantal van deze punten zijn overgenomen, geldt dat niet voor alle, zoals het feit dat houders van deze asset-referenced tokens een directe claim op de onderliggende reserve hebben. Het is mijn inzet om deze punten samen met mijn eerdergenoemde collega's onder de aandacht te brengen.

---

<sup>22</sup> Artikel 30, lid 1, 2, 3, 4, en 6 t/m 10.

<sup>23</sup> Hoofdstukken 3 en 4 van Titel III.

<sup>24</sup> Hoofdstuk 5.

<sup>25</sup> Zie: <https://www.eu2020finance.de/en/news/joint-statement-on-asset-backed-crypto-assets-stablecoins>



*De leden van de D66-fractie lezen dat in het voorstel eisen worden gesteld aan alle cryptodienstverleners. Daar in het overgrote deel van het voorstel gesproken wordt over crypto-uitgevers, vernemen zij graag wie precies onder de definitie cryptodienstverlener zal vallen. Indien dit nog niet geheel bekend is, vragen zij een globale schets. Ook vernemen zij graag wat de 'organisatorische vereisten' zijn waarover gesproken wordt.*

Onder cryptodienstverlener wordt volgens MiCA verstaan: iedere persoon wiens gewone beroep of bedrijf in het beroepsmatig aanbieden van een of meer cryptoactivadiensten aan derden. In het voorstel worden acht diensten aangemerkt:

- De bewaring en het beheer van cryptoactiva namens derden;
- De exploitatie van een handelsplatform voor cryptoactiva;
- Het omwisselen van cryptoactiva voor een fiduciaire valuta die een wettig betaalmiddel is;
- Het omwisselen van cryptoactiva voor andere cryptoactiva;
- De uitvoering van orders voor cryptoactiva namens derden;
- Het plaatsen van cryptoactiva;
- Het ontvangen en doorgeven van order voor cryptoactiva namens derden;
- Adviesverlening over cryptoactiva.<sup>26</sup>

De organisatorische vereisten hebben onder meer betrekking op de organisatiestructuur, waarbij ten aanzien van de leidinggevenden wordt geacht dat deze over de vereiste competenties en een goede naam beschikken om hun taken te kunnen uitvoeren. Daarnaast moeten maatregelen worden getroffen om de continuïteit van dienstverlening te waarborgen. Er moeten interne procedures worden opgezet met betrekking tot interne controle en risicobeoordeling. De precieze vereisten staan vermeld in artikel 61.

*De leden van de D66-fractie vragen naar een overzicht van maatregelen van de Commissie en de regering in Nederland die genomen worden ten aanzien van de kansen die crypto's en de achterliggende technologieën kunnen bieden.*

De Commissie en het de Nederlandse kabinet nemen meerdere acties om de kansen die crypto's en achterliggende technologieën zoals *Distributed Ledger Technology* (DLT) zoveel mogelijk ruimte te geven. In antwoord op eerdere vragen van de PVV heb ik aangegeven dat het MiCA-voorstel allereerst zelf een maatregel is om de kansen van crypto's te benutten. Zo biedt het voorstel meer zekerheid en veiligheid aan consumenten en vermindert het risico's van het gebruik van crypto's (waarbij ik mijn eerdere waarschuwing herhaal dat er, ook na de introductie van MiCA, nog steeds grote risico's kleven aan het investeren in crypto's). Naast het MiCA-voorstel heeft de Commissie ook een voorstel voor een verordening voor een pilot regime voor het gebruik van DLT bij de handel in financiële instrumenten.<sup>27</sup> Dit voorstel beoogt meer zekerheid te scheppen bij het gebruik van deze technologie, om zo experimenten te accommoderen.

Op het gebied van DLT heeft de Europese Commissie een breed beleid ten aanzien van blockchain, ook buiten de financiële sector.<sup>28</sup> In 2018 heeft de staatssecretaris van EZK samen met 27 andere (lid)staten een convenant getekend om samen te werken bij de totstandbrenging van een Europese infrastructuur voor blockchain diensten (EBSI) die de levering van grensoverschrijdende digitale openbare diensten zal ondersteunen, met de hoogste normen op het gebied van veiligheid en privacy. Deze samenwerking, het European Blockchain Partnerschip, is een gezamenlijk streven van de publieke sector met als doel de vruchten te plukken van blockchain. Op nationaal niveau is er onder meer de *Dutch Blockchain Coalition*, waarin de Rijksoverheid samenwerkt met publieke en private partners om een goed ecosysteem voor blockchain te creëren in Nederland. Met het doel de blockchaintechnologie zichzelf te laten bewijzen in concrete toepassingen, zijn pilots gestart op het terrein van subsidieverlening, logistiek, pensioenen, diploma's en certificaten en Self Sovereign Identity.<sup>29</sup> Ook speelt blockchain een belangrijke rol in het missiegedreven Topsectoren- en innovatiebeleid.

---

<sup>26</sup> Artikel 3(1)(9)).

<sup>27</sup> Zie voor het BNC-fiche over dit voorstel: Kamerstukken II 2020-2021, 22 112, nr. 2950

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/76615/76123>.

<sup>29</sup> Meer informatie hierover is te vinden op: <https://dutchblockchaincoalition.org/>.

*De leden van de D66-fractie vragen of het klopt dat internationale regelgevende instanties het vraagstuk van crypto's bekijken en of er in deze gremia meer consensus lijkt te ontstaan ten aanzien van de regulering van crypto's. Daarnaast vragen zij of ik de mening deel dat er een zekere mate van interoperabiliteit tussen het regelgevende kader van de EU en het eventuele kader van andere internationale markten van groot belang is en hoe hiervoor gezorgd gaat worden.* Zoals ik eerder in antwoord op vragen van de PVV-fractie heb aangegeven, wordt er bijvoorbeeld in de Financial Stability Board (FSB) en de Financial Action Task Force (FATF) gewerkt aan wereldwijde standaarden voor de regulering van crypto's, en liggen bijvoorbeeld de FSB-aanbevelingen om zogenaamde stablecoins te reguleren ook ten grondslag aan het MiCA-voorstel. Nederland is actief in deze gremia en stelt zich actief op om verdere mondiale standaarden vast te stellen. Echter, ik concludeer hierbij tevens dat dergelijke trajecten lang kunnen duren, en dat het hierbij goed is om als Europese Unie niet stil te zitten om met een eigen raamwerk te komen, die als blauwdruk kan dienen voor mondiale standaarden.

*De leden van de D66-fractie vragen of ik hun zorgen kan wegnemen dat het al dan niet aanmerken van asset-referenced tokens en e-money tokens als significant via gedelegeerde handelingen verloopt.*

De criteria die gelden om een asset-referenced token of e-money token als significant aan te merken zijn opgenomen in de tekst van de verordening.<sup>30</sup> De Commissie stelt voor de nadere invulling van de specifieke drempelwaarden voor deze criteria middels gedelegeerde handelingen vast te stellen. De reden hiervoor is dat hiermee meer flexibiliteit komt om deze drempelwaarden te verfijnen, aangezien er momenteel nog geen grote stablecoinprojecten daadwerkelijk actief zijn. Voor de vaststelling van deze gedelegeerde handelingen zijn echter wel eisen opgesteld. Er zijn een aantal minimale drempelwaarden opgenomen waar de gedelegeerde handelingen op gebaseerd moeten worden.<sup>31</sup> Ik ben het eens met de leden van de D66-fractie dat zoveel mogelijk uit de tekst van de verordening zelf moet blijken wanneer een asset-referenced token of e-money token als significant wordt aangemerkt. Hier zet Nederland dan ook op in tijdens de onderhandelingen.

*De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat een toezichthouder wel publiekelijk kan delen dat een crypto asset serviceprovider niet voldoet aan haar verplichtingen, of kan eisen dat er additionele informatie beschikbaar wordt gesteld in het white paper en vragen of dit impliceert dat de toezichthouder niet kan delen of een crypto wel of niet onder MiCA valt.*

MiCA bepaalt dat uitgevers alleen cryptoactiva mogen uitgeven als ze aan een aantal voorwaarden voldoen. Eén van de voorwaarden is het publiceren van het white paper. Alle uitgevers van cryptoactiva (op een aantal uitzonderingen na, genoemd in artikel 4, lid 1 en lid 2) zullen dus een white paper moeten publiceren. Onderdeel van dit white paper is dat de uitgever moet beargumenteren dat de crypto onder MiCA valt en niet onder andere bestaande regelgevende kaders zoals MiFID2 of PSD2. Deze publicatie is op zichzelf een indicatie dat de crypto valt onder MiCA. Verder zullen de toezichthouders de white papers delen met ESMA. ESMA houdt vervolgens een openbaar register bij van alle aanbieders van cryptoactivadiensten.

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen in te gaan op de impact van de veronderstelde eisen uit MiCA op de cryptosector.*

De verordening zal extra verplichtingen met zich meebrengen en daarmee ook kosten voor de cryptosector. De verplichtingen die in MiCA worden neergelegd zijn nodig om de sector goed te reguleren en consumenten beter te beschermen. Daarnaast gelden voor andere partijen in de financiële sector vergelijkbare eisen. MiCA is in veel gevallen minder streng dan bestaande regelgeving voor bijvoorbeeld de handel in financiële instrumenten of betaaldiensten. De reden hiervoor is om de jonge en volatiele cryptomarkt niet te streng te reguleren. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat deze aanpak ook risico's met zich meebrengt en dat consumenten in de meeste gevallen nog steeds veel risico lopen bij de handel in crypto's. Daarnaast merk ik op dat de voorgestelde regulering juist ook kansen biedt voor de sector. Zoals ik eerder opmerkte in

---

<sup>30</sup> Artikel 39(1).

<sup>31</sup> Artikel 39(6).

antwoord op vragen van de leden van de PVV-fractie, kan verdere regulering van crypto's ervoor zorgen dat consumenten meer vertrouwen krijgen in de handel in en het gebruik van crypto's. Daarnaast zorgt deze verordening voor een geharmoniseerde aanpak in de hele Unie, waar nu vaak in verschillende lidstaten verschillende regelgeving geldt voor het uitgeven van crypto's en verlenen van cryptodiensten. MiCA zorgt ervoor dat het voor partijen makkelijker wordt om in andere lidstaten te opereren en een grotere markt aan te boren.

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen welk regelgevend kader voorzien wordt voor crypto's die niet door activa gedekt worden, en welke stappen met betrekking tot deze soort tokens gezet worden als het gaat om consumentenbescherming. Verder vragen zij welke soort tokens naar verwachting niet onder het MiCA-kader zullen vallen en wat de inhoudelijke overwegingen die hier onderliggend aan zijn. Ten slotte vragen zij op welke manier het huidige regelgevende kader adequaat is als het gaat om de consumentenbescherming ten aanzien van dit soort tokens.* Zoals ik in mijn antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie heb aangegeven, is MiCA van toepassing als een crypto niet onder een reeds bestaand financieel regelgevingskader valt. Is een bepaalde crypto bijvoorbeeld aan te merken als een financieel instrument, dan valt de uitgifte en dienstverlening hiervan onder het kader voor financiële instrumenten (o.a. MiFID2 en MiFIR). Hiervoor is gekozen omdat de Commissie uitgaat van een technologie-neutraal regelgevend kader: financiële instrumenten, of deze nu in de vorm van een crypto worden uitgegeven of in traditionele vorm, vallen onder hetzelfde kader. Als een crypto niet valt onder een van de reeds bestaande financiële kaders, dan zal MiCA van toepassing zijn. Hierbij maakt het niet uit of deze crypto wel of niet gedekt wordt door andere activa.

Voor de crypto's die onder MiCA vallen, maar niet gebaseerd zijn op andere activa, stelt MiCA eisen ten aanzien van de uitgifte van dergelijke crypto's, maar ook aan de verdere dienstverlening, zoals wisseldiensten, bewaardiensten of adviesdiensten. Het voorstel schrijft algemene eisen voor de uitgifte van nieuwe crypto's voor.<sup>32</sup> Zo dienen uitgever in de meeste gevallen een *white paper* op te stellen alvorens de crypto uitgegeven mag worden, waarin duidelijk en eerlijk wordt beschreven hoe de crypto werkt en welke rechten de consument heeft. Ook dienen reclame-uitingen duidelijk en eerlijk te zijn. Verder hebben consumenten bijvoorbeeld een herroepingsrecht van 14 dagen bij de initiële uitgifte van de crypto.

Daarnaast komen de eisen voor cryptodienstverleners aan bod.<sup>33</sup> Voor hen komen er ook eisen om consumenten beter te beschermen. Zo wordt er onder meer een zorgplicht geïntroduceerd, maar ook in sommige gevallen prudentiële eisen en eisen om de tegoeden van klanten goed te bewaren. Ook moeten dienstverleners een klachtenprocedure hebben en belangenconflicten voorkomen en beheersen. Deze zien bijvoorbeeld toe op een adequate beveiliging van ICT-systemen en processen om hacks zoveel mogelijk te voorkomen. Ten slotte bevat MiCA bepalingen om marktmisbruik tegen te gaan, waaronder het verbod op handel met voorwetenschap en marktmanipulatie.<sup>34</sup> De combinatie van al deze eisen moet ertoe leiden dat consumenten minder risico's lopen dan in de huidige situatie en risico's straks bewuster nemen. Immers zullen ook met de introductie van deze regels crypto's een risicovolle en volatiele investering, ruïmiddel of product blijven, waarbij mensen in korte tijd veel van hun inleg kunnen verliezen. Hierbij wil ik onderstrepen maken dat de regels en het toezicht dat met MiCA wordt geïntroduceerd minder streng zijn dan bij andere financiële producten en diensten, en dat consumenten er niet van moeten uitgaan dat zij dezelfde mate van bescherming genieten als bij gereguleerde financiële instrumenten of betaalproducten.

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ik een inschatting kan geven van het krachtenveld ten aanzien van de kritische kanttekeningen die ik in het BNC-fiche bij het MiCA-voorstel heb geplaatst.*

Zoals ik eerder in antwoord op vragen van de D66-fractie heb aangegeven, heb ik in september samen met mijn collega's uit Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje een verklaring gepubliceerd

---

<sup>32</sup> Zie Titel II van het MiCA-voorstel.

<sup>33</sup> Zie Titel V van het MiCA-voorstel.

<sup>34</sup> Zie Titel VI.

waarin we een aantal eisen stellen voor de regulering van *asset-referenced tokens* en *e-money tokens*.<sup>35</sup> Zo hebben wij onder meer opgeroepen dat houders van asset-referenced tokens ten alle tijden een claim moeten hebben op de onderliggende reserve en dat er sprake moet zijn van 1-op-1 inwisselbaarheid van de tokens. Zoals eerder aangegeven, zijn deze eisen nog niet overgenomen in het voorstel, en trek ik samen met deze landen op om dat te veranderen. Andere lidstaten hebben in de Raadswerkgroepen ook laten weten dat de regels voor deze zeer risicovolle crypto's te licht zijn.

Daarnaast is er brede steun onder de lidstaten om verder te verduidelijken waar de scheidslijn ligt tussen MiCA en andere financiële regelgevende kaders. Hoewel de intentie, zoals benoemd in antwoord op de vorige vraag, duidelijk is dat MiCA die crypto's moet reguleren die niet reeds onder andere financiële regelgeving vallen, zijn er onduidelijkheden die opgelost dienen te worden. Hetzelfde geldt voor de verschillende definities die worden gehanteerd. Ten slotte steunen met name de noordelijke lidstaten de kanttekeningen die ik heb geplaatst bij het *white-paper* regime, waarbij momenteel een oplossing wordt gezocht om enerzijds een proportioneel regime te introduceren, en anderzijds de risico's voor consumenten zo veel mogelijk te beperken en geen verkeerde verwachtingen bij consumenten te wekken dat het regime even streng is als voor bijvoorbeeld financieel instrumenten.

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de overwegingen die de Europese Commissie heeft gegeven om toezichthouders geen inhoudelijk mandaat te geven ten aanzien van het beoordelen van white papers.*

De verordening stelt eisen aan de inhoud en vorm van het white paper voor crypto's die niet als asset-referenced token of e-money tokens classificeren.<sup>36</sup> Dat wil zeggen dat vaststaat welke onderdelen een white paper moet bevatten en in welke vorm het moet worden gegoten. Ondanks dat een white paper geen voorafgaande goedkeuring door de nationale toezichthouders vergt, is het wel aan de toezichthouder – nadat zij in kennis is gesteld van het white paper – om het inhoudelijk te beoordelen. Zo kan het onderzoek door de toezichthouder aanleiding zijn om de uitgifte van de cryptoactiva op te schorten of te verbieden. De Commissie heeft voor deze aanpak gekozen vanuit het oogpunt van proportionaliteit. In de ogen van de Commissie zou het te ver gaan om de uitgifte van crypto's (niet zijnde asset-referenced tokens en e-money tokens) aan alle eisen uit bijvoorbeeld de prospectusverordening te onderwerpen. Zoals ik in het BNC-fiche heb aangegeven, begrijp ik deze overwegingen, maar leidt deze aanpak ook tot risico's. Zo kunnen consumenten de verkeerde verwachting hebben dat de toezichthouder op een even strenge wijze naar de uitgifte van nieuwe crypto's kijkt als die van nieuwe financiële instrumenten.

*De leden van de SP-fractie vragen of met het MiCA-voorstel juist niet een lappendeken van regelgeving wordt gecreëerd door de verschillende manieren waarop betaalmiddelen behandeld worden. Daarnaast vragen zij of de complexiteit van de huidige digitaliserende samenleving niet om een meer fundamentele discussie over de definiëring van geld vraagt.*

Zoals ik eerder in antwoord op vragen van de GroenLinks-fractie heb aangegeven, reguleert MiCA alleen die crypto's die niet reeds onder een ander regelgevend kader vallen. Hierbij is voor een apart regelgevend kader gekozen, wat minder streng is dan bijvoorbeeld het kader voor financiële instrumenten of betaaldiensten. Deze kaders zijn niet proportioneel gezien het feit dat de cryptosector nog volop in ontwikkeling is. Ik ben het met deze aanpak eens. Hierbij dient tevens aangegeven te worden dat indien sprake is van een betaalinstrument als bedoeld in artikel 4 van de herziene richtlijn betaaldiensten (PSD2), of een betaaldienst als bedoeld in bijlage I van dezelfde richtlijn, PSD2 onverkort van toepassing is en de crypto als zodanig gereguleerd wordt.

Het is terecht dat de SP-fractie aandacht vraagt voor een fundamentele discussie over de definiëring van geld. In 2020 heb ik met uw Kamer gesproken over de initiatiefnota van het lid Alkaya en de toekomst van het geldstelsel.<sup>37</sup> Gezien de toezeggingen die ik heb gedaan over het op

---

<sup>35</sup> <https://www.eu2020finance.de/en/news/joint-statement-on-asset-backed-crypto-assets-stablecoins>

<sup>36</sup> Artikelen 5 en 17.

<sup>37</sup> Kamerstukken II, 2019-2020, 35 107, nr. 16

de hoogte houden van de Kamer over de ontwikkelingen ten aanzien van de digitale euro, ga ik ervan uit dat we deze discussies ook in de toekomst zullen blijven voeren.

*De leden van de SP-fractie vragen op welke manier de MiCA-verordening recht doet aan de bezwaren van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in haar advies met betrekking tot de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn. Zij vragen daarnaast of de regering de AP opnieuw gaat vragen een advies uit te brengen gezien de complexiteit en mogelijk verstrekkende privacyrisico's van MiCA. Ten slotte vragen zij hoe deze verordening zich verhoudt tot Europese privacyregelgeving.*

Ik begrijp de vraag zo dat bedoeld wordt op de stapeling van Europese maatregelen in het kader van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT) die een uitbreiding van de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengen en waarvan de AP in haar advies met klem heeft geadviseerd de evenredigheid van het stelsel aan maatregelen te adresseren. De MiCA-verordening bevat geen bepalingen die zien op AML/CFT en zij betekent geen uitbreiding van de bevoegdheid tot gegevensuitwisseling. De verordening heeft dan ook geen gevolgen voor bestaande gegevensverwerkingen en brengt geen extra verwerking van persoonsgegevens van klanten door uitgevers van crypto's, cryptodienstverleners of elke andere private partij met zich.

Daarnaast is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) onverkort van toepassing op deze partijen en de nationale toezichthouders.<sup>38</sup> Zo voorziet MiCA in geanonimiseerde bekendmaking van een besluit of maatregel door de nationale toezichthouder, en mogen in de bekendmaking op de officiële website van de toezichthouder opgenomen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan uit hoofde van de toepasselijke regels inzake gegevensbescherming noodzakelijk is.<sup>39</sup> De AVG is ook van toepassing als de nationale toezichthouder persoonsgegevens moet verwerken in het kader van een vergunningsaanvraag. Ook de EBA en ESMA dienen bij de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens in overeenstemming te handelen met de Verordening betreffende bescherming van natuurlijke personen in verband met persoonsgegevensverwerking door EU-instellingen en -organen.<sup>40</sup> Tot slot mag EBA in de openbaarmaking van financiële sancties geen persoonsgegevens in de zin van de AVG opnemen.<sup>41</sup>

Wat betreft de vraag of de AP om advies zal worden gevraagd over het MiCA-voorstel, merk ik het volgende op. De AP moet op grond van de AVG verplicht worden geconsulteerd wanneer in voorgenomen wet- en regelgeving de verwerking van persoonsgegevens aan de orde is. Zoals hiervoor aangegeven, brengt de MiCA-verordening geen extra eisen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens met zich mee. Wanneer de verordening geïmplementeerd wordt in nationale wetgeving, moeten de meer standaard uitvoeringsmaatregelen getroffen te worden, zoals het aanwijzen van de toezichthouders en het invoeren van een sanctiestelsel. Een adviesverzoek aan de AP ligt dan ook niet in de rede nu geen nationale wetgeving is voorzien die raakt aan de verwerking van persoonsgegevens.

*De leden van de SP-fractie vragen welke stappen het kabinet gaat zetten om MiCA in lijn te krijgen met onze internationale vragen omtrent privacy en rechten van burgers. Ook vragen zij welke mogelijkheden deze verordening laat voor bedrijven om via de regelgeving van de FATF, en de data die deze verplicht mee te sturen, nog meer informatie over klanten in te winnen. Zij vragen welke waarborgen zijn aangebracht tegen misbruik van deze data voor winstdoeleinden.*

Zoals ik in antwoord op de vorige vraag heb aangegeven, bevat MiCA geen nieuwe of extra eisen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens van klanten door uitgevers van crypto's, cryptodienstverleners of elke andere private partij. In de toelichting bij het MiCA-voorstel geeft de Commissie ten aanzien van internationale vragen omtrent privacy en rechten van burgers het volgende aan:

---

<sup>38</sup> Artikel 88 van het MiCA-voorstel.

<sup>39</sup> Artikel 95.

<sup>40</sup> Artikelen 88 en 108.

<sup>41</sup> Artikel 115.

"De EU hecht aan hoge normen inzake de bescherming van grondrechten en is partij bij een ruim aantal mensenrechtenverdragen. In dit verband is het risico gering dat het voorstel een direct effect zal hebben op deze rechten, zoals die zijn opgesomd in de belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat integrerend deel uitmaakt van de EU-Verdragen, en het Europees Verdrag van de rechten van de mens (EVRM)."<sup>42</sup>

Ten aanzien van de vraag over misbruik van data die verkregen is in het kader van de vereisten om witwassen en het financieren van terrorisme tegen te gaan, merk ik op dat de FATF geen regelgeving opstelt, maar standaarden. FATF-standaarden hebben geen directe (wetgevende) werking. De wettelijke eisen waaraan financiële instellingen en, sinds de implementatie van de herziene vierde anti-witwasrichtlijn, ook bepaalde cryptodienstverleners dienen te voldoen zijn vastgelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft). Deze bedrijven dienen ter uitvoering van deze wet bepaalde persoonsgegevens te verwerken. Dit betekent echter niet dat deze partijen zijn uitgezonderd van de eisen die de AVG stelt.

De AVG geeft zes mogelijke grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens. Eén daarvan is als de verwerking noodzakelijk is voor het voldoen aan een wettelijke verplichting. De verwerking die plaatsvindt in het kader van de Wwft is een dergelijke wettelijke verplichting. Evenwel bepaalt de AVG dat de verwerking van persoonsgegevens alleen mag plaatsvinden om aan deze wettelijke eis te voldoen. Dit betekent dat het verwerken van deze data voor andere doeleinden onrechtmatig is, en dat een bedrijf gesanctioneerd kan worden als het deze data voor andere doeleinden verwerkt. Daarnaast hebben deze partijen onder de AVG een verantwoordingsplicht, waarbij zij goed dienen te onderbouwen waarom de verwerking van deze informatie noodzakelijk is voor nakoming van een wettelijke verplichting.

---

<sup>42</sup> Zie pagina 10 van het MiCA-voorstel.