

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's Gravenhage

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

2017-0000168953

Uw brief (kenmerk)

2017Z09215

Datum 5 september 2017

Betreft Beantwoording Kamervragen van de leden Leijten en Hijink (beiden SP)
over het bericht "AFM waarschuwt voor cryptocurrencies als bitcoin en
ether"

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u de antwoorden op de Kamervragen van de leden Leijten en
Hijink (beiden SP) over het bericht "AFM waarschuwt voor cryptocurrencies als
bitcoins en ethers", ingezonden op 28 juni 2017 met kenmerk 2017Z09215.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

2017Z09215

Directie Financiële Markten

Vragen van de leden Leijten en Hijink (beiden SP) aan de minister van Financiën over het bericht "AFM waarschuwt voor cryptocurrencies als bitcoins en ethers" (Ingezonden 28 juni 2017)

Ons kenmerk
2017-0000168953

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de zorgen van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) over de "cryptokoorts"?¹

Beantwoording vraag 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de mening van de AFM dat de ontwikkelingen rond virtuele munten vergelijkbaar zijn met de internetzeepbel? Wat zouden de gevolgen zijn in Nederland van een eventuele crash, en in hoeverre wordt daarop geanticipeerd door de Nederlandsche Bank (DNB) en de AFM?

Beantwoording vraag 2

De huidige ontwikkeling van virtuele valuta wordt gekenmerkt door een combinatie van snel stijgende koersen en het verschijnen van relatief veel nieuwe virtuele munten. Deze combinatie van kenmerken deed zich ook voor t.a.v. internetbedrijven ten tijde van de internetzeepbel.

De huidige populariteit van bitcoins kan gedeeltelijk worden verklaard door de huidige lage-rente-omgeving en de daarmee samenhangende 'search for yield' onder spaarders en beleggers.

Er bestaan op dit moment meer dan duizend verschillende virtuele valuta² en wekelijks komen er meerdere bij³. De recente flinke koersstijgingen van bijvoorbeeld Bitcoin⁴ en Ether⁵ trekken speculanten aan die hierin investeren in de verwachting dat koersen zullen blijven stijgen. Door toenemende investeringen blijft de koers stijgen, wat nieuwe geïnteresseerden trekt die voor een verdere stijging van de vraag en daarmee de koers leiden. De koersen van virtuele valuta kunnen even snel dalen als stijgen, vanwege het feit dat er aan de prijs van virtuele valuta niet of nauwelijks reële variabelen ten grondslag liggen.

Vanwege de anonimiteit van virtuele valuta is het onmogelijk om exact te bepalen hoeveel transacties er in Nederland plaats vinden met virtuele valuta. Het wereldwijde gebruik van virtuele valuta is kleinschalig.⁶ Omdat virtuele valuta niet of nauwelijks zijn gekoppeld aan de reële economie bestaan er geen of zeer beperkte spillover effecten. Dit is ook door de president van de Europese Centrale

¹ <https://www.rtlz.nl/algemeen/economie/afm-waarschuwt-voor-cryptocurrencies-als-bitcoins-en-ethers>, en <https://fd.nl/beurs/1205945/afm-reageert-op-cryptokoorts-bij-virtuele-munten>

² Het grootste gedeelte is hier te vinden: <https://coinmarketcap.com/all/views/all/>

³ Zie bijvoorbeeld <https://coinmarketcap.com/new/>

⁴ <http://www.finanzen.nl/valuta/nieuws/Bitcoin-gaat-door-4-300-dollar-en-zit-op-nieuwe-recordhoogte-1002254343>

⁵ <https://www.volkskrant.nl/tech/koers-bitcoin-broertje-ethereum-steeg-met-4500-procent-moet-ik-daar-al-mijn-spaargeld-in-stoppen~a4504688/>

⁶ <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/dnbulletin-2014/dnb307263.jsp>

Bank (ECB), dhr. Draghi, op 17 juli 2017 gesteld in zijn brief aan het Europees Parlement.⁷ Een potentiële crash van virtuele valuta vormt op dit moment derhalve geen systeemrisico in Nederland. De maatschappelijke gevolgen van een eventuele crash van één of meerdere virtuele valuta zullen in Nederland beperkt zijn. De recente sterke koersdaling van Bitcoin en Ether in juni 2017, waarbij beide virtuele valuta in enkele dagen 20% minder waard werden, had dan ook geen gevolgen voor de reguliere geldmarkten. De gevolgen van een forse koersdaling zullen wel voelbaar zijn voor houders van virtuele valuta, aangezien zij de waarde van hun inleg in de desbetreffende valuta zullen zien dalen.

Vraag 3

Bent u het met de AFM eens dat het de vraag is of beleggers in voldoende mate op de hoogte zijn van het product waarin ze investeren, en van de daaraan verbonden risico's? Zo ja, wiens verantwoordelijkheid is het volgens u om beleggers voldoende te informeren over de risico's, en ziet u daarbij een rol weggelegd voor financiële instellingen of de overheid?

Beantwoording vraag 3

Zoals ik in Kamerbrieven heb aangegeven is de aankoop van virtuele valuta een investering waar risico's aan kleven.⁸ De verantwoordelijkheid voor het aankopen en het gebruiken van virtuele valuta ligt in beginsel bij de houder van virtuele valuta zelf. Er is voor beleggers adequate informatie te vinden over de risico's die het aanhouden van virtuele valuta met zich meebrengt. De toezichthouders AFM en DNB communiceren hier regelmatig over via diverse kanalen richting potentiële investeerders en financiële instellingen. Zo heeft DNB reeds in december 2013 gewaarschuwd voor mogelijke risico's voor investeerders in bitcoins.⁹ Hierbij is de hoge volatiliteit van bitcoins benadrukt en het feit dat DNB geen toezicht houdt op (de markt in) virtuele valuta. In juni 2014 heeft DNB financiële instellingen gewaarschuwd voor integriteitsrisico's rondom virtuele valuta in verband met de anonimiteit en traceerbaarheid.¹⁰ De toezichthouders hebben consumenten gewaarschuwd voor de risico's van virtuele valuta, zoals het feit dat op het aanhouden van virtuele valuta het bancaire depositogarantiestelsel niet van toepassing is, en het ontbreken van een centrale uitgever van virtuele valuta om aan te spreken in het geval van misstanden en de volatiele koers.¹¹ Ook Europese en buitenlandse toezichthouders waarschuwen voor de risico's die aan virtuele valuta kleven. Zo heeft de Europese Bankautoriteit (EBA) in 2014 een lijst gepubliceerd met 70 mogelijke risico's die virtuele valuta met zich meebrengen.¹²

⁷ Letter from the ECB President to Mrs Paloma López Bermejo and Mr Manuel Viegas, MEPs, on virtual currency schemes. Brief dd. 17 juli 2017, beschikbaar via: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter170720_bermejo_viegas.en.pdf?058f01ea6d1274e17f44c32ab8c084dd

⁸ Aanhangsel Handelingen, 2012/2013, 2508. Beantwoording vragen van het lid Nijboer over de opkomst van de Bitcoin als digitale betaalmiddel en Aanhangsel Handelingen, 2013/2014, 830. Beantwoording vragen van het lid Nijboer over het gebruik van en toezicht op nieuwe digitale betaalmiddelen zoals de Bitcoin.

⁹ <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2013/dnb300672.jsp>

¹⁰ <https://www.dnb.nl/publicatie/publicaties-dnb/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-juni-2014/dnb308035.jsp>

¹¹ <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2017/juni/virtuele-valuta> en <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2014/dnb307263.jsp>

¹² EBA Opinion on 'virtual currencies', EBA/Op/2014/08, 14 juli 2017. Beschikbaar via:

<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>

Vraag 4

Klopt het dat de bitcoin onder geen enkel garantiestelsel of toezicht staat? Zijn er virtuele munten waarbij dit wel het geval is? In hoeverre ervaart u dit als probleem?

Vraag 5

Hoe kijkt u aan tegen de mogelijkheid om de bitcoin, bijvoorbeeld in de hoedanigheid van rekeneenheid, onder de Wet financieel toezicht (Wft) te brengen?

Beantwoording vraag 4 en 5

Virtuele valuta, waaronder de bitcoin, vallen niet onder een depositogarantiestelsel noch onder de reikwijdte van financiële toezichtwetgeving. Op dit moment zie ik daartoe ook geen aanleiding gezien de beperkte omvang van de markt in virtuele valuta, anders dan toezicht op het gebruik van virtuele valuta in het kader van witwaspraktijken en terrorismefinanciering.

Met betrekking tot toezicht op het gebruik van virtuele valuta in het kader van witwaspraktijken en terrorismefinanciering zullen in de toekomst mogelijk platforms voor het omwisselen en zogenaamde *custodian wallet providers*¹³ onder de verplichtingen van de vierde anti-witwasrichtlijn vallen en uit dien hoofde onder toezicht komen te staan. Daartoe heeft de Europese Commissie in juli 2016 een richtlijnvoorstel gepresenteerd.¹⁴ Dit richtlijnvoorstel, dat strekt tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn, zou ertoe leiden dat deze platforms en *custodian wallet providers* verplicht worden om cliëntenonderzoek te verrichten en om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). Omdat aan virtuele valuta een hoog integriteitrisico is verbonden, is het kabinet in beginsel een voorstander van dit voorstel.¹⁵

Overigens staat de uitgifte van virtuele valuta - via een zogenaamde *Initial Coin Offering* (ICO) - momenteel in de belangstelling van (inter)nationale toezichthouders.¹⁶ De discussie hierover wordt door mij en toezichthouders AFM en DNB met belangstelling gevolgd. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van virtuele valuta is het wenselijk om in Europees verband hier aandacht aan te besteden. De AFM heeft dit onderwerp dan ook bij de Europese Effectenmarkttoezichthouder ESMA geagendeerd. Ten aanzien van de situatie in Nederland geldt dat wanneer de aangeboden virtuele valuta kunnen worden gekwalificeerd als een effect in de zin van de Wft, deze onder het effectentoezicht vallen. Daarmee zouden onder meer het aanbieden, bemiddelen en verhandelen van dergelijke virtuele valuta binnen het effectenrecht vallen. Het is afhankelijk van de omstandigheden en de specifieke kenmerken van een ICO wanneer hiervan sprake is. Afhankelijk van de ontwikkelingen sluit de AFM niet uit dat zij ook op

¹³ Een custodian wallet provider levert een 'virtuele valuta wallet' (bewaarportemonnee). Dit is een middel voor het aanhouden, bewaren en overmaken van virtuele valuta, zoals bijvoorbeeld bitcoins. Een custodian wallet provider houdt de virtuele valuta voor haar klant aan en draagt doorgaans zorg voor de beveiliging van transacties. De dienstverlening van een custodian wallet provider maakt het voor gebruikers eenvoudiger om transacties met virtuele valuta te verrichten.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1467960250518&uri=COM:2016:450:FIN>

¹⁵ Zie ook het BNC fiche van 9 september 2016 (Kamerstuk 22112, nr. 2199.)

¹⁶ <https://www.sec.gov/news/press-release/2017-131> en <http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Media-Releases/2017/MAS-clarifies-regulatory-position-on-the-offer-of-digital-tokens-in-Singapore.aspx>

nationaal niveau met een kwalificatie komt van ICO's naar Nederlands recht, waarbij zij meer duiding kan geven onder welke omstandigheden de Wet op het Financieel Toezicht (Wft) van toepassing kan zijn.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
2017-0000168953

Vraag 6

Kunt u een schatting geven van de totale hoeveelheid geld die met de bitcoin gemoeid is?

Beantwoording vraag 6

Het schatten van de totale hoeveelheid geld die met de bitcoin gemoeid is, of met andere virtuele valuta, is lastig vanwege de hoge waardefluctuaties. Op het moment van schrijven bestaan er wereldwijd ongeveer 16,5 miljoen bitcoins.¹⁷ De totale marktwaarde van de bitcoin fluctueerde in de afgelopen 12 maanden tussen € 8,5 miljard en € 72 miljard.¹⁸ De totale waarde van alle virtuele valuta bij elkaar wordt op het moment van schrijven geschat op ongeveer € 160 miljard, maar dit hangt sterk af van de huidige koers en verdere waardeontwikkeling van de verschillende virtuele valuta.¹⁹ Ter vergelijking, de totale waarde van alle EUR transacties in de Europese Unie is meer dan 275.000 miljard.²⁰

Vraag 7

Is er zicht op de schaal van witwaspraktijken, transacties op de zwarte markt, belastingontwijking of illegale praktijken die via de bitcoin en andere virtuele munten binnen Nederland en in Europees verband plaatshebben? Zo nee, bent u bereid om inspanningen te plegen om deze praktijken in kaart te brengen?

Beantwoording vraag 7

Voor Nederland verwijs ik in de eerste plaats naar het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017-2021, dat in opdracht van het College van procureurs-generaal door de Nationale Politie is opgesteld en op 1 juni jl. aan uw Kamer is aangeboden.²¹ Hierin staat – kort gezegd – dat het gebruik van virtuele valuta onder meer bij witwasonderzoeken in toenemende mate wordt gesignaleerd. Het zijn vooral bitcoins die de afgelopen jaren in beslag zijn genomen. Daarnaast wordt momenteel door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum een *National Risk Assessment* (NRA) uitgevoerd om de risico's op witwassen in Nederland in kaart te brengen. Deze NRA wordt naar verwachting dit jaar afgerond.

Voorts heeft de Europese Commissie op 26 juni jl. een rapport gepubliceerd met een analyse van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme voor de interne markt van de Europese Unie en met betrekking tot grensoverschrijdende activiteiten.²² Ook de risico's die aan virtuele valuta zijn verbonden, worden hierin omschreven. Daarbij wordt vermeld dat, hoewel de mate van anonimiteit die aan

¹⁷ <https://coinmarketcap.com/currencies/bitcoin/>

¹⁸ <https://coinmarketcap.com/currencies/bitcoin/historical-data/>

¹⁹ <https://coinmarketcap.com/charts/>

²⁰ <http://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000001392>

²¹ Kamerstuk 29911, nr. 157.

²² Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM(2017) 340. Beschikbaar via http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=81272.

virtuele valuta verbonden is een hoger risico op witwassen met zich brengt, de technologie en expertise die nodig is om virtuele valuta te gebruiken het verhoogde risico op witwassen enigszins lijkt te matigen.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
2017-0000168953

Vraag 8

Wat is volgens u de verklaring van de populariteit van de bitcoin, en bij welke groepen is de bitcoin het meest populair? Welke onderzoeken zijn er gedaan naar deze vraagstukken?

Beantwoording vraag 8

Mij is geen onderzoek bekend waarbij het gebruik van bitcoin naar groepen geanalyseerd wordt. In algemene zin kan gesteld worden dat gebruikers van de bitcoin worden aangetrokken door het innovatieve karakter van de bitcoin en investeerders door de koersontwikkeling in de afgelopen jaren. De onderliggende *blockchain*-technologie van de bitcoin werkt als een zogenaamd decentraal systeem waarbij de deelnemers nieuwe bitcoins maken en de transacties valideren zonder dat er een centrale autoriteit is. Hierdoor zijn alle transacties zichtbaar terwijl deelnemers zo goed als anoniem zijn. Naast het gegeven dat deze anonimiteit ook criminele gebruikers aantrekt, biedt de toepassing van blockchain-technologie op meer terreinen innovatieve mogelijkheden dan enkel de toepassing zoals we bij bitcoin zien. Er worden bijvoorbeeld ook virtuele valuta aangeboden die kunnen worden ingeruild voor specifieke diensten van de aanbieder, zogenaamde *utility coins*. Andere redenen voor de populariteit – hoewel mogelijk niet allemaal van toepassing op Nederland – zouden de hoge kosten van de regulier (grensoverschrijdende) betaaldienstverlening of waardeverlies van de officiële valuta kunnen zijn.

Vraag 9

Deelt u de mening dat indien er mondiaal gekozen zou worden voor een systeem van centrale-bank-coins, commerciële banken in hun huidige vorm mogelijk overbodig zouden worden gemaakt?²³

Beantwoording vraag 9

Als centrale banken op een bepaald moment zouden overgaan tot het uitgeven van giraal centralebankgeld dat voor het brede publiek toegankelijk is, betekent dit niet noodzakelijk dat commerciële banken overbodig worden. Hun intermediaire functie als doorgeleider van besparingen en kredietverlening binnen de economie blijft van groot belang voor de economie en ook hun geldscheppend vermogen hoeft daarmee niet te eindigen.

Vraag 10

Kan de bitcoin gezien worden als een vorm van schuldenvrije gelduitgifte? Waarom wel/niet?

Beantwoording vraag 10

De bitcoin kan gezien worden als schuldenvrij aangezien er geen centrale uitgevende instelling is die een schuld aanvaardt. De bitcoin is overigens geen

²³ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/home/dnb-werkt-aan-eigen-bitcoin>

algemeen geaccepteerd of wettig betaalmiddel en daarmee geen geld in de algemeen aanvaarde definitie van dat begrip.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
2017-0000168953

Vraag 11

Kunt u ingaan op de mogelijkheid van een schuldenvrije virtuele euro?

Beantwoording vraag 11

Een schuldenvrije virtuele euro is niet mogelijk. Virtuele euro's zouden net als bankbiljetten een schuld van de centrale bank vertegenwoordigen.

Vraag 12

Bent u bereid onderzoek te doen naar de mogelijke voordelen van de invoering van een virtuele euro en de Kamer daarover te informeren?

Beantwoording vraag 12

Ik heb naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer²⁴ de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) verzocht een advies uit te brengen over de werking van het geldstelsel inclusief alle vormen van geldschepping door banken, inclusief de rol van virtueel centrale bank geld, en hierbij in ieder geval de voor- en nadelen van alternatieve systemen van geldschepping te betrekken. De WRR streeft ernaar dit onderzoek begin 2018 te publiceren.

De Europese Centrale Bank (ECB) is verantwoordelijk voor het uitgeven van de euro. Ik zal DNB vragen om mij op de hoogte te houden van de ontwikkeling van een virtuele euro en de Kamer informeren wanneer er relevante ontwikkelingen zijn.

Vraag 13

Kunt u de Kamer informeren over de voorlopige resultaten van het onderzoek van DNB naar de mogelijkheden van blockchain-technologie en de ontwikkeling van het prototype "DNBcoin"? Welke doelen beoogt dit onderzoek?²⁵

Beantwoording vraag 13

DNB heeft in een gecontroleerd experiment twee versies van een zogenaamde *DNBcoin* ontwikkeld. Deze DNBcoin circuleert alleen binnen een testomgeving binnen DNB. De eerste versie van de DNBcoin is een kloon van de Bitcoin. Bij de tweede versie is het zogenaamde '*minen*' uitgeschakeld zodat alle *coins* vooraf gecreëerd worden. Het doel van deze experimenten is het doorgronden van de onderliggende blockchain-technologie. Door eigen hands-on experimenten uit te voeren, kan DNB beter begrip krijgen over wat de techniek te bieden heeft en welke voor- en nadelen ze oplevert. Voortbordurend op deze technologieën wordt door DNB gewerkt aan een prototype van een financiëlemarktinfrastructuur om te kunnen doorgronden of er daadwerkelijk voordelen bestaan aan het gebruik van de technologie waarop bitcoin is gebaseerd, de zogenaamde *distributed ledger technology* (DLT).

²⁴ Kamerstuk 2015/2016, 34346, nr. 18.

²⁵ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/home/dnb-werkt-aan-eigen-bitcoin>