

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

### 793

Vragen van de leden **Paternotte** (D66) en **Nijboer** (PvdA) aan de Minister van Financiën over *de waarschuwing van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) voor digitale beursgangen (ICO's)* (ingezonden 17 november 2017).

Antwoord van Minister **Hoekstra** (Financiën) (ontvangen 27 december 2017)  
Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 712.

#### Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Digitale beursgang? Je kunt ook naar Holland Casino gaan»?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja.

#### Vraag 2

Wat is uw reactie op dit bericht? Hoe beoordeelt u de stelling dat de AFM niet meer kan doen dan waarschuwen?

#### Vraag 4

Bent u in overleg getreden met de AFM over deze waarschuwing? Zo ja, wat waren de uitkomsten van dit overleg? Zo nee, bent u bereid in overleg te treden met de AFM over de rol die de Autoriteit voor zichzelf ziet ten aanzien van ICO's?

#### Antwoord 2 en 4

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) stelt in de door u aangehaalde waarschuwing dat de uitgifte van cryptovaluta via zogenaamde *Initial Coin Offerings* (ICO's) kwetsbaar is voor misleiding, oplichting en manipulatie.<sup>2</sup> De huidige hype rondom cryptovaluta en ICO's kan volgens de AFM investeerders verblinden voor deze risico's waardoor zij een sterk verhoogde kans hebben hun inleg te verliezen. Tegen deze achtergrond raadt de AFM consumenten op dit moment af om te investeren in ICO's. In navolging van de waarschuwing van de AFM heeft De Nederlandsche Bank (DNB) banken en andere financiële ondernemingen gewaarschuwd voor de financieel-

<sup>1</sup> FD, 13 november 2017

<sup>2</sup> Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/ico> en <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/nieuws-2017/dnb365473.jsp>

economische criminaliteitsrisico's die zich kunnen voordoen wanneer zij betrokken zijn bij ICO's. Ik vind het verstandig dat de toezichthouders hiervoor waarschuwen.

De uitgifte van cryptovaluta via ICO's valt slechts in bepaalde gevallen onder de regels van de Wet op het financieel toezicht (Wft) waar onder meer de AFM toezicht op houdt. Hiervan is sprake als het gaat om het uitgeven van een effect zoals gedefinieerd in artikel 1:1 van de Wft of een andere financieel instrument. De toezichthouder geeft aan dat ICO's vaak bewust zo zijn gestructureerd dat deze buiten de reikwijdte van de financiële toezichtwetgeving vallen. In deze gevallen zijn de waarborgen die deze wetgeving biedt aan investeerders derhalve niet van toepassing en hebben de toezichthouders geen bevoegdheid om op te treden. De waarschuwingen die door de AFM en DNB zijn gepubliceerd, zijn daarom van belang.

Ik sta regelmatig met de AFM en DNB in contact over allerlei zaken op het gebied van technologische ontwikkelingen in de financiële sector, waaronder toepassingen als cryptovaluta en ICO's. De toezichthouders hebben mij van tevoren geïnformeerd over de publicatie van deze waarschuwingen. In de brief die het lid Paternotte (D66) op 13 december jl. heeft aangevraagd inzake cryptovaluta zal ik verder ingaan op de rol van de toezichthouders.<sup>3</sup>

Vraag 3  
Hoe werkt een ICO?

Vraag 5  
Welke regels gelden er voor ICO's? Hoe is het toezicht geregeld?

Vraag 9  
Vallen ICO's onder Europese regels? Welke regels gelden er op het gebied van ICO's door buitenlandse aanbieders?

Antwoord 3, 5 en 9

ICO's zijn een manier om de ontwikkeling van (nieuwe) diensten of producten te financieren door middel van de uitgifte van cryptovaluta. Bij een ICO worden nieuwe cryptovaluta of zogenoemde *tokens* verkocht, vaak met gebruik van blockchaintechnologie. Vanwege het digitale karakter van cryptovaluta zijn ICO's inherent grensoverschrijdend en kan iedereen met toegang tot internet en een digitale wallet cryptovaluta of tokens kopen. De nieuwe cryptovaluta of tokens kunnen in sommige gevallen met reguliere valuta als euro's en dollars worden gekocht, maar worden meestal aangekocht in ruil voor bestaande cryptovaluta als Bitcoin en Ether. Tokens en cryptovaluta verschillen sterk in opzet en functie. Vaak vormen ze een (vooruitbetaald) recht op de te ontwikkelen dienst, soms een beloning of soms zelfs geen enkele intrinsieke waarde. Het is bovendien ook mogelijk dat ze recht geven op een aandeel in een project of een deel van de verwachte rendementen.

De initiële verkoop van cryptovaluta via ICO's valt alleen in specifieke gevallen onder de regels van de financiële toezichtwetgeving. De AFM beoordeelt per geval of deze regels van toepassing zijn en houdt hier scherp toezicht op. Zo kan een uit te geven cryptovaluta of token aan de hand van de juridische kenmerken kwalificeren als een *effect* in de zin van artikel 1:1 van de Wft, waarbij de Europese prospectusregels van toepassing zijn en voor ondernemingen die verhandeling van dergelijke effecten mogelijk maken, de Europese regels ter voorkoming van witwassen en terrorisme financiering nageleefd moeten worden.

Indien een *token* kwalificeert als een *effect* – het gaat dan om een verhandelbare obligatie of ander schuldinstrument, of een verhandelbaar waardepapier dat in geld wordt afgewikkeld – volgt uit de Prospectusrichtlijn<sup>4</sup> dat bij de uitgifte een door de AFM goedgekeurd prospectus verplicht is, of – indien er een uitzondering of vrijstelling geldt – een verplichte melding vooraf. Ook zijn aanbieders verplicht gegevens te verstrekken aan beleggers met gebruik van een informatiedocument. Dit informatiedocument moet gelijktijdig met de

<sup>3</sup> Aangevraagd bij de Regeling van werkzaamheden op 13 december 2017.

<sup>4</sup> Richtlijn nr. 2003/71/EG (PbEU 2003, L 345) betreffende het prospectus dat gepubliceerd moet worden wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot handel worden toegelaten

melding worden verstrekt aan de AFM. Op grond van de Europese anti-witwasrichtlijn<sup>5</sup> en de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) zijn ondernemingen die de verhandeling van dergelijke effecten mogelijk maken gehouden tot het doen van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties.

Indien een token niet kwalificeert als een effect maar als een recht van deelneming in een beleggingsinstelling, is de Europese richtlijn voor Beheerders van Alternatieve Beleggingsinstellingen (AIFMD)<sup>6</sup> van toepassing. In principe mogen beleggingsinstellingen alleen met een vergunning van de AFM deelnemingsrechten aanbieden aan het publiek. Het gegeven dat de meeste ICO's niet onder financiële toezichtwetgeving vallen laat onverlet dat het criminele gebruik van ICO's, zoals voor witwassen en oplichting, niet toegestaan is. Daarnaast is het eveneens verboden een ICO te construeren als een piramidespel. De Nederlandse Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving hiervan op grond van de Wet op de kansspelen.<sup>7</sup>

Vraag 6

Hoe worden (potentiële) beleggers nu gewaarschuwd voor de hoge risico's van beleggen in ICO's?

Vraag 7

Welke mogelijkheden ziet u om (potentiële) beleggers beter te informeren over de risico's van beleggen in ICO's?

Vraag 10

Neemt u naar aanleiding van de waarschuwing van de AFM nadere maatregelen om beleggers te waarschuwen voor de risico's van ICO's? Zo ja, op welke manier gaat u de Kamer hierover informeren?

Antwoord 6, 7 en 10

De waarschuwingen van de AFM en DNB, maar ook van andere buitenlandse en Europese toezichthouders als de Europese Effecten en Marktenautoriteit (ESMA)<sup>8</sup>, de Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Duitsland)<sup>9</sup>, de Securities and Exchanges Commission (VS)<sup>10</sup>, de Financial Conduct Authority (VK)<sup>11</sup>, de Financial Services Agency (Japan)<sup>12</sup>, de Securities and Futures Commission (Hong Kong)<sup>13</sup> en andere toezichthouders geven een sterk signaal af aan (potentiële) investeerders. In reactie op eerdere Kamervragen is gewezen op de risico's bij het investeren in cryptovaluta.<sup>14</sup> Met het oog op voornoemde waarschuwingen zie ik momenteel geen noodzaak voor nadere maatregelen om investeerders te waarschuwen voor de risico's van ICO's. Informatie hierover is inmiddels volop beschikbaar. Het is uiteindelijk aan de investeerder zelf om te bepalen hoe hij met deze informatie om gaat. Zoals bij elke andere investering is de investeerder zelf verantwoordelijk voor het onderzoeken van eventuele risico's.

Vraag 8

Op welke wijze kunnen ICO's worden gebruikt voor fraude en misbruik? In hoeverre is hier zicht op?

<sup>5</sup> Richtlijn nr. 2015/849/EU (PbEU 2015, L 141) inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering.

<sup>6</sup> Richtlijn nr. 2011/61/EU (PbEU 2011, L 174) inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen.

<sup>7</sup> Zie ook de reactie van Minister Dijsselbloem op eerdere Kamervragen: Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 2308.

<sup>8</sup> <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-highlights-ico-risks-investors-and-firms>

<sup>9</sup> [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Meldung/2017/meldung\\_171109\\_ICOs\\_en.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Meldung/2017/meldung_171109_ICOs_en.html)

<sup>10</sup> [https://www.sec.gov/oiea/investor-alerts-and-bulletins/ib\\_coinofferings](https://www.sec.gov/oiea/investor-alerts-and-bulletins/ib_coinofferings)

<sup>11</sup> <https://www.fca.org.uk/news/statements/initial-coin-offerings>

<sup>12</sup> [http://www.fsa.go.jp/policy/virtual\\_currency/07.pdf](http://www.fsa.go.jp/policy/virtual_currency/07.pdf)

<sup>13</sup> <http://www.sfc.hk/web/EN/news-and-announcements/policy-statements-and-announcements/statement-on-initial-coin-offerings.html>

<sup>14</sup> Zie Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2013–2014, nr. 830 en Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 2638.

#### Antwoord 8

In hun waarschuwingen geven AFM en DNB aan dat met name de (gedeeltelijke) anonimiteit en het feit dat het moeilijk is om transacties met cryptovaluta te herleiden naar fysieke personen potentieel misbruik in de kaart speelt. Aangezien bij de meeste ICO's bestaande cryptovaluta zoals bitcoin gebruikt kunnen worden om tokens te kopen, kunnen investeerders bijvoorbeeld cryptovaluta crimineel verkregen geld via ICO's witwassen. De verkregen tokens kunnen via een handelsplatform omgewisseld worden tegen reguliere valuta als euro's en dollars. Daarnaast zijn ICO's door het anonieme en grensoverschrijdende karakter kwetsbaar voor misleiding, oplichting en manipulatie. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld bewust verkeerde verwachtingen wekken en onrealistische rendementen beloven. Het is ook mogelijk dat cryptovaluta niet blijken te bestaan of dat bewust valse en onjuiste informatie wordt verspreid over de waarde van een cryptovaluta of token. Volgens de AFM zijn in het buitenland meerdere voorbeelden bekend van frauduleuze ICO's. Aangezien het fenomeen ICO's pas zeer recent en in korte tijd zo is opgekomen, beschik ik op dit moment niet over cijfers over misbruik via ICO's.