

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

### 73

Vragen van het lid **Sneller** (D66) aan de Staatssecretaris van Justie en Veiligheid over *de vermogensrechtelijke behandeling van cryptoactiva* (ingezonden 26 juni 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Rutte** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister van Financiën (ontvangen 22 september 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 2770.

#### Vraag 1

Bent u ermee bekend dat de Europese Markets in Crypto-Assets Regulation<sup>1</sup> (MiCAR) per 1 januari 2025 in werking is getreden, maar dat de uitvoering daarvan in Nederland problematisch is vanwege een gebrek aan flankerende wetgeving?<sup>2</sup>

#### Antwoord 1

Ja, ik ben ermee bekend dat MiCAR in werking is getreden. MiCAR regelt het financieel toezicht op de uitgifte van cryptoactiva en cryptodienstverleners, stelt eisen op het terrein van consumentenbescherming, marktmisbruik, informatievoorziening en stelt daarnaast ook prudentiële vereisten. Omdat MiCAR een EU-verordening is, werkt deze rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Bij de door de Minister van Financiën opgestelde uitvoeringswetgeving rondom MiCAR lag de focus daarom op het voorzien in de uitvoering en handhaving van de verordening, onder andere door het introduceren van specifieke handhavingsbevoegdheden, de strafbaarstelling van een aantal bepalingen uit MiCAR en het aanwijzen van de Autoriteit

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2023/1114 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende cryptoactivamarkten en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 1095/2010 en Richtlijnen 2013/36/EU en (EU) 2019/1937.

<sup>2</sup> Zie Besluit van 11 december 2024 tot wijziging van het Besluit EU-verordeningen Wft en enkele andere besluiten in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2023/1114 betreffende cryptoactivamarkten en Verordening (EU) 2023/1113 betreffende informatie bij geldovermakingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva (*Stb.* 2024, 404) en Wet van 11 december 2024 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Wet op de economische delicten ter uitvoering van Verordening (EU) 2023/1114 betreffende cryptoactivamarkten (*Stb.* 2024, 415), waaruit volgt dat niets is gedaan met de belangrijke bepalingen die de vermogensrechtelijke kwalificatie van cryptoactiva betreffen (met name artikel 70 lid 1 en artikel 75 lid 8 MiCAR).

Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) als bevoegde autoriteiten.

Naar Nederlands recht bestaat er voor cryptoactiva geen specifieke grondslag op basis waarvan cryptoactiva gescheiden kunnen worden van het vermogen van de cryptoactivadienstverlener. Om cryptoactiva van klanten juridisch te scheiden van de cryptoactiva van de cryptoactivadienstverlener, wordt voor de uitvoering van MiCAR gebruik gemaakt van een aparte entiteit, dit wordt in het antwoord onder vraag 2 en 3 toegelicht. Het toezicht op MiCAR is begin dit jaar opgestart en ervaringen worden opgedaan. MiCAR zal daarnaast in 2027 door de Europese Commissie worden geëvalueerd. Het ligt voor de hand om de invulling van nationale vereisten voor MiCAR bij de uitkomsten van deze evaluatie te betrekken.

#### Vraag 2 en 3

Hoe beoordeelt u het feit dat beleggers ingevolge artikel 70 lid 1 MiCAR *eigenaars* zijn van cryptoactiva, maar dat Nederlands vermogensrecht eigendom van onstoffelijke goederen niet mogelijk maakt en in de Nederlandse rechtspraak is geoordeeld dat het aan de wetgever is om absolute rechten op digitale goederen mogelijk te maken?<sup>3</sup>

Bent u ermee bekend dat aanbieders van cryptoactivadiensten (CASP's) in Nederland slechts met kunstgrepen kunnen voldoen aan de Europese verplichting tot vermogensscheiding (artikel 75 lid 7 MiCAR)?<sup>4</sup>

#### Antwoord 2 en 3

Op grond van artikel 70, eerste lid, MiCAR moeten aanbieders van cryptoactivadiensten die aan cliënten toebehorende cryptoactiva houden, adequate regelingen treffen om de eigendomsrechten van cliënten veilig te stellen. Doel hiervan is met name bescherming van consumenten in het geval van insolventie van de aanbieder van cryptoactivadiensten en om te voorkomen dat aanbieders cryptoactiva van cliënten voor hun eigen rekening gebruiken. Omdat MiCAR een verordening is, werkt deze bepaling rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en gelden deze normen rechtstreeks voor aanbieders van cryptoactivadiensten voor hun activiteiten binnen de EU. In de Nederlandse wetgeving ter uitvoering van MiCAR heeft de wetgever geen mogelijkheid getroffen op grond waarvan cryptoactiva bij een cryptoactivadienstverlener zelf juridisch gescheiden worden of kunnen worden van het vermogen van de cryptoactivadienstverlener. Andere financiële regelgeving geeft onder voorwaarden deze mogelijkheid wel, zoals de Wet giraal effectenverkeer voor banken en beleggingsondernemingen. Ik zie echter voldoende mogelijkheden voor aanbieders van cryptoactivadiensten om binnen het huidige vermogensrechtelijke stelsel de door MiCAR vereiste regelingen te kunnen treffen. De AFM interpreteert de door de Minister van Financiën uitgevoerde implementatie van MiCAR aldus, dat er van aanbieders van cryptoactivadiensten wordt verwacht dat zij hun klanten goed informeren over de manier waarop het vermogen van de klant gescheiden wordt van het vermogen van de dienstverlener.<sup>5</sup> Ten tweede verwacht de AFM dat cryptoactiva van klanten via een (of meer) aparte wallet(s) worden aangehouden en zo wordt gescheiden van de eigen cryptoactiva van de cryptoactivadienstverlener die eveneens via een (of meer) andere wallet(s) moeten worden aangehouden.<sup>6</sup> Doordat de AFM de vergunningverlening aan cryptoactivadienstverleners laat afhangen van deze vermogensscheiding, wordt het vereiste van artikel 70, eerste lid, MiCAR, ingevuld. Om een vermogensscheiding te bewerkstelligen vraagt de AFM cryptoactivadienstverleners bovendien gebruik te maken van een verbonden stichting die de cryptoactiva van cliënten bewaart en die enkel is opgericht met het doel om

<sup>3</sup> Rechtbank Amsterdam, 21 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:2540.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld de website van de Autoriteit Financiële Markten: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/cryptopartijen/contact-qa#:~:text=Hoe%20moeten%20cryptoactiva%20juridisch%20gescheiden%20worden%3F&text=Naar%20Nederlands%20recht%20bestaat%20er,en%20beleggingsondernemingen%20w%C3%A9%20is%20vastgelegd>.

<sup>5</sup> <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/cryptopartijen/contact-qa#:~:text=Naar%20Nederlands%20recht%20bestaat%20er,en%20beleggingsondernemingen%20w%C3%A9%20is%20vastgelegd>.

<sup>6</sup> Een wallet is een digitale bewaarportemonnee die gebruikt wordt voor het veilig opslaan, verzenden en ontvangen van cryptoactiva. Wallets bevatten cryptografische sleutels die nodig zijn voor interactie met de blockchain.

het vermogen van klanten, zowel juridisch als operationeel, af te scheiden. Deze constructie, een stichting derdengelden, wordt in Nederland ook gebruikt bij andere vormen van financiële dienstverlening om een vermogensscheiding te bewerkstelligen, zo ook bij beleggingsondernemingen. Het gebruik van een verbonden stichting voor het afscheiden van de cryptoactiva van cliënten van het vermogen van de cryptodienstverlener vormt ook onderdeel van de toets bij de vergunningverlening door de AFM.

#### Vraag 4 en 5

Deelt u de zorg dat Nederlandse beleggers in digitale goederen slechter worden beschermd en dat de Nederlandse financiële sector een concurrentieachterstand heeft vanwege het gebrek aan een adequate wettelijke basis voor vermogensscheiding?

Deelt u de zorg dat beleggers in digitale goederen naar Nederlands recht minder goed worden beschermd dan in landen zoals België, Frankrijk en Duitsland, waar digitale goederen wel duidelijk kunnen worden gekwalificeerd, althans waar de vermogensscheiding van cryptoactiva duidelijker is geregeld?<sup>7</sup>

#### Antwoord 4 en 5

De vraag naar bescherming van Nederlandse beleggers in digitale goederen speelt met name in het geval van faillissement van een aanbieder van cryptoactivadiensten in Nederland. Als een dergelijk faillissement zich voordoet heeft een belegger in cryptoactiva een vordering op de verbonden stichting die de cryptoactiva van cliënten bewaart en de juridische scheiding van vermogen waarborgt.

We zien dat de discussie rondom de vermogensrechtelijke behandeling van digitale goederen in veel Europese landen nog speelt. Het is dus niet per definitie zo dat Nederland op dit moment op dit gebied een concurrentieachterstand heeft.

Dat gezegd hebbende, onderschrijven we dat een wettelijke basis voor vermogensscheiding of kwalificatie van digitale goederen, waaronder cryptoactivadiensten, kan bijdragen aan een betere bescherming van beleggers en meer rechtszekerheid. Daarvoor moeten echter complexe afwegingen worden gemaakt, mede gezien de grote verscheidenheid aan digitale goederen en de vraag wat we als samenleving per digitaal goed wenselijk vinden. Dat vergt nader onderzoek en het is aan het nieuwe Kabinet om te besluiten of, en zo ja, op welke wijze, hiertoe wordt overgegaan.

#### Vraag 6

Deelt u de zorg dat beleggers, uitgevende instellingen, banken, overige crediteuren en CASP's in Nederland op achterstand staan omdat – bij gebreke van een duidelijke vermogensrechtelijke kwalificatie – het onduidelijk is:

(1) hoe digitale goederen moeten worden overgedragen; (2) hoe zekerheid erop kan worden gevestigd; en (3) hoe beslag erop kan worden gelegd?<sup>8</sup>

Deelt u meer in het bijzonder de zorg dat deze onduidelijkheid ook leidt tot verminderde kredietverlening, omdat banken daardoor terughoudend zijn digitale goederen als zekerheid te accepteren?

#### Antwoord 6

Artikel 3:83 BW regelt dat eigendom, beperkte rechten en vorderingsrechten overdraagbaar zijn. Andere rechten zijn dat slechts wanneer de wet dit bepaalt (art. 3:83 lid 5 BW). Dat betekent dat naar Nederlands recht overdracht van digitale goederen – en het vestigen van zekerheid op digitale goederen via de schakelbepaling van art. 3:228 BW – niet is geregeld. Ook

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: §46i Kreditwesengesetz (Duitsland); art. L54-10-1 Code monétaire et financier (Frankrijk); Legal Statement van de UK Jurisdiction Taskforce (November 2019), *Legal Statement on Crypto-assets and Smart Contracts*, bevestigd in o.a.: *AA v Persons Unknown* [2019] EWHC 3556 (Comm).

<sup>8</sup> Vergelijk T.H.D. Struycken, De numerus clausus in het goederenrecht, (diss. Nijmegen Radboud), Deventer: Kluwer, p. 113–115, p. 487–489; M.G. van de Langemheen & Y.A. Wehrmeijer, «Cryptovaluta: niet onaantastbaar», *Bb* 2022/3, p. 7–9; M. van Ingen & W. Smits, «Beslag op bitcoin: (praktisch) onmogelijk?», *BER* 2018/2, p. 20; T.J. de Graaf, «Verhaalsbeslag op bitcoins», *TCR* 2019/2, p. 88–94; V. Tweehuysen, «Goederenrechtelijk puzzelen met bitcoins», *AA* 2018/7, p. 602–610.

voor beslag op digitale goederen kent het Nederlandse recht op dit moment geen regeling. Ondanks het ontbreken van een wettelijke regeling, vinden er wel degelijk beslagleggingen plaats, bijvoorbeeld door het Openbaar Ministerie en de FIOD.<sup>9</sup> Ik ben niet bekend met signalen dat beleggers, uitgevende instellingen, banken, overige crediteuren en aanbieders van cryptoactivadiensten in Nederland hierdoor op achterstand staan. Mij hebben tot op heden ook geen signalen bereikt dat onduidelijkheden over de vermogensrechtelijke behandeling van digitale goederen leiden tot vermindering van kredietverlening in het geval dat digitale goederen als zekerheid worden aangeboden. Zoals opgemerkt in het antwoord op vragen 4 en 5 is het hoe dan ook aan het nieuwe Kabinet om een besluit te nemen over het al dan niet wegnemen van eventuele onduidelijkheid ten aanzien van digitale goederen.

#### Vraag 7

Welke concrete problematiek is volgens u in de praktijk reeds ontstaan, of zou kunnen ontstaan, door de huidige vermogensrechtelijke onduidelijkheid rondom digitale goederen?

#### Antwoord 7

Ik ben niet bekend met concrete structurele problemen die zijn ontstaan als gevolg van feit dat digitale goederen naar Nederlands recht niet vermogensrechtelijk zijn gekwalificeerd. Zo lang de kwalificatie van digitale goederen niet wettelijk is geregeld en als er geen sprake is van vermogensscheiding (zoals de in het antwoord op vraag 2 en 3 beschreven vorm van houden van cryptovaluta via een aparte stichting), zou het kunnen voorkomen dat het faillissement van een bewaarder mogelijk problemen oplevert voor de rechthebbende op de digitale goederen. Het zou in dat geval kunnen zijn dat de digitale goederen in kwestie in de boedel vallen van de failliete bewaarder, omdat er geen sprake is van vermogensscheiding. De rechthebbende op de digitale goederen is dan concurrente schuldeiser in het faillissement van de bewaarder. Tegelijk zijn mij geen signalen bekend dat dit tot nu toe in de rechtspraak tot problemen heeft geleid. Ter uitvoering van MiCAR heeft de AFM gekozen voor een systeem waarbij in het geval van een faillissement van een aanbieder van cryptoactivadiensten cryptobezitters een vordering hebben op de verbonden stichting die de cryptoactiva van cliënten bewaart. Het gebruik van een verbonden stichting voor het afscheiden van de cryptoactiva van cliënten van het vermogen van de cryptodienstverlener vormt immers onderdeel van de toets bij de vergunningverlening door de AFM. Daarmee worden beleggers in cryptoactiva beschermd in geval van faillissement van een cryptoactivadiensverlener.

#### Vraag 8

Bent u ermee bekend dat de Europese Centrale Bank een «digitale euro» in voorbereiding heeft en dat – na invoering daarvan – ook digitale euro's zullen moeten worden bewaard en overgedragen, en onderwerp gemaakt moeten worden van zekerheden en beslag?<sup>10</sup>

#### Antwoord 8

Ja.

#### Vraag 9

Deelt u de zorg dat – bij gebreke van flankerende regelgeving als hierboven bedoeld – Nederlandse consumenten en de Nederlandse financiële sector niet optimaal zullen kunnen profiteren van de digitale euro die de Europese Centrale Bank in voorbereiding heeft? Deelt u meer in het bijzonder de zorg dat het Nederlands recht vanwege de thans bestaande, vermogensrechtelijke onduidelijkheid niet goed is toegerust voor de nabije toekomst waarin de euro ook in digitale vorm zal worden uitgegeven?

<sup>9</sup> Zie bijv. <https://www.fiod.nl/beslag-op-7-miljoen-euro-cryptos-en-2-cryptovaluta-wisseldiensten-offline/> en <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/11/08/fiod-en-om-leggen-beslag-op-meer-dan-25-miljoen-euro-aan-cryptovaluta-in-witwasonderzoek>.

<sup>10</sup> Zie, bijvoorbeeld, Considerans 9 van Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van de digitale euro, COM/2023/369 def.

#### Antwoord 9

De Digitale Euro Verordening moet het regelgevend kader gaan vormen waarbinnen de ECB en het Eurosysteem de digitale euro kunnen ontwikkelen. Het voorstel voor de Digitale Euro Verordening bevat nog weinig details over de privaatrechtelijke behandeling van een mogelijke digitale euro. Hoewel dit deels aan de nationale wetgevers is, is dit wel een van de punten waarvoor Nederland aandacht heeft in de onderhandelingen over de verordening, die worden gedaan door de Minister van Financiën. De status van wettig betaalmiddel vereist dat de Europese regelgeving, waar mogelijk, duidelijkheid geeft over de juridische aard van de digitale euro. De Europese Commissie heeft mondeling toegelicht aan de lidstaten dat een digitale euro als een niet-fysieke zaak (non-physical in rem asset) kan worden gezien. Naar Nederlands recht worden goederen onderscheiden in zaken en vermogensrechten, waarbij zaken voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten zijn.<sup>11</sup> De figuur van een niet stoffelijke zaak kennen we in Nederland dan ook niet. Hoe de digitale euro zich tot het Nederlandse privaatrechtelijke kader verhoudt en daaronder kwalificeert, zal op basis van de finale tekst van de Digitale Euro Verordening goed moeten worden bekeken. Op dat moment zal ook worden beoordeeld of, mede met het oog op Nederlandse consumenten en bedrijven, aanpassingen in nationale wet- en regelgeving aangewezen zijn voor de invoering van de digitale euro.

#### Vraag 10

Bent u bekend met de instrumenten aangenomen door UNIDROIT en het European Law Institute<sup>12</sup>, die aanwijzingen geven voor nationale wetgevers om de hierboven bedoelde vermogensrechtelijke onduidelijkheid weg te nemen? Zo ja, bent u bereid deze instrumenten als leidraad te hanteren bij de voorbereiding van flankerende wetgeving?

#### Antwoord 10

Ja, daarmee ben ik bekend. De keuze om digitale goederen goederenrechtelijk te kwalificeren vergt, mede vanwege de grote verscheidenheid aan digitale goederen, complexe afwegingen en daarmee nader onderzoek, zowel juridisch als op het vlak van wenselijkheid en risico's. Er zijn op dit moment geen voornemens om over te gaan tot het nader vermogensrechtelijk reguleren van digitale goederen. Indien wordt gekozen voor nadere wetgeving op dat terrein, ligt het voor de hand dat bestaande instrumenten daarin worden betrokken. Het is aan een nieuw Kabinet om te besluiten een dergelijk onderzoek in gang te zetten.

<sup>11</sup> Zie artikel 3:1 en 3:2 Burgerlijk Wetboek.

<sup>12</sup> UNIDROIT *Principles for Digital Assets and Private Law* (raadpleegbaar via UNIDROIT Principles on Digital Assets and Private Law) en European Law Institute *Principles on the Use of Digital Assets as Security* (raadpleegbaar via ELI\_Principles\_on\_the\_Use\_of\_Digital\_Assets\_as\_Security.pdf).