



Position paper

Aan	Vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer
Van	Autoriteit Consument & Markt (ACM)
Ter gelegenheid van	Rondetafelgesprek cryptocurrencies en ICO's
Datum	24 januari 2018

Inleiding

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is een onafhankelijke toezichthouder die zich sterk maakt voor consumenten en bedrijven. De ACM houdt toezicht op het consumentenrecht, de mededinging en een aantal specifieke sectoren (zoals de energiemarkt en de telecommarkt). Het doel is een gelijk speelveld met bedrijven die zich aan de regels houden, en goedgeïnformeerde consumenten die voor hun recht opkomen en worden beschermd waar zij dit niet kunnen.

Cryptovaluta staan sterk in de belangstelling van ondernemingen, consumenten en overheden, zowel nationaal als internationaal. Cryptovaluta zijn gebaseerd op een innovatieve technische ontwikkeling en bieden nieuwe mogelijkheden op de markt voor financiële diensten en producten, waaronder een nieuwe vorm van het aantrekken van investeerdersgeld door ondernemingen (Initial Coin Offering). De ACM verwelkomt innovaties die kansen en keuzes voor consumenten vergroten en die de concurrentie doen toenemen. Vanuit haar rol als toezichthouder volgt de ACM deze ontwikkelingen op de voet.

Zoals bij iedere innovatie zijn er naast positieve verwachtingen ook aandachtspunten. Zo kunnen consumenten en overige investeerders grote financiële risico's lopen bij het investeren in cryptovaluta. Daarnaast kunnen cryptovaluta en ICO's gebruikt worden voor witwassen, oplichting en frauduleuze praktijken en zijn er vragen over de impact van cryptovaluta op de stabiliteit van de financiële sector.

Dit position paper heeft als doel een beknopt overzicht te geven van de relevante toezichtstaken en bevoegdheden die aan de ACM zijn toegekend ten behoeve van de bescherming van consumenten. Hieruit zal blijken dat de ACM slechts een deel van de maatschappelijke problemen kan aanpakken die cryptovaluta en ICO's kunnen veroorzaken.

Consumentenbescherming

Algemeen

De Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) regelt het toezicht op ondernemingen die producten of diensten aanbieden aan consumenten. De Whc is zodanig opgesteld dat de ACM de toezichthouder is voor consumentenbescherming voor alle onderwerpen, behalve die onderwerpen waarvoor in de Whc een andere toezichthouder is aangewezen. Zo is de AFM aangewezen als toezichthouder op financiële producten zoals gedefinieerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Met de AFM en andere toezichthouders heeft de ACM samenwerkingsprotocollen vastgelegd.

De ACM houdt op grond van de Whc en aanverwante regelgeving bijvoorbeeld toezicht of ondernemingen zich houden aan verschillende informatieverplichtingen. Deze verplichtingen hebben tot doel dat de consument voor het aangaan van de overeenkomst met de onderneming tijdig, volledig

en op de juiste manier is geïnformeerd over de kenmerken van een product of dienst. Ook handhaaft de ACM bijvoorbeeld de regels dat een onderneming de consument niet mag misleiden of agressief benaderen. De ACM heeft verschillende handhavinginstrumenten die zij kan inzetten, zoals een formele waarschuwing, een last onder dwangsom en een boete.

Anderzijds vervult de ACM haar taak door het ondersteunen van de consument. Via de website ConsuWijzer geeft de ACM consumenten voorlichting over hun rechten en adviseert zij over hoe ze hun rechten kunnen uitoefenen.

Op basis van reacties van consumenten bij ConsuWijzer, tips en verzoeken via collega-toezichthouders in binnen- en buitenland, en eigen onderzoek bepaalt de ACM welke prioriteit zij geeft aan welke consumentenproblemen. Daarbij bepaalt de ACM ook de keuze van het toezichtsinstrument. De ACM kan meer de focus leggen op handhaving als een consument moeilijk zelf kan voorkomen dat hij last heeft van de gedraging van een onderneming. Daartegenover kan de ACM de focus meer leggen op waarschuwingen als de consument door een kritische houding zelf kan afwegen of hij met een onderneming in zee zou willen gaan.

Cryptovaluta en ICO's

Cryptovaluta en ICO's lijken veel op bestaande financiële producten en kunnen als zodanig ook ervaren worden door consumenten en andere investeerders. In de beantwoording van eerdere Kamervragen door het Ministerie van Financiën en in de voorlichting door de AFM over investeren in cryptovaluta en ICO's komt naar voren dat een deel ervan onder het toezicht van de AFM valt, en een ander deel niet. De AFM is de instantie die dit beoordeelt en het best kan beoordelen.

Als een bepaalde vorm van cryptovaluta of ICO's niet onder toezicht van de AFM valt, kan deze op grond van de Whc vallen onder het toezicht van de ACM. In dat geval heeft de ACM alleen de bevoegdheid op te treden ter bescherming van consumenten in transacties met ondernemingen. Andere investeerders in cryptovaluta en ICO's vallen buiten de bescherming die de ACM kan bieden. In het geval dat een bepaalde vorm van cryptovaluta of ICO's valt onder de definitie van een piramidespel is de Kansspelautoriteit bevoegd. Ook is de ACM niet de toezichthouder bij oplichting of witwaspraktijken.

De AFM beschikt bij haar toezicht op financiële producten en diensten over instrumenten die ex ante toezicht mogelijk maken. Een voorbeeld is de verplichting om bij het aanbieden van effecten in een door de AFM goedgekeurd prospectus te voorzien. De ACM beschikt niet over dergelijke ex ante instrumenten bij het toezicht op cryptovaluta en ICO's. De ACM kan alleen achteraf beoordelen of de informatie die de onderneming voorafgaand aan de overeenkomst aanbood aan de consument onvoldoende of misleidend was.

Tot slot

Doordat er verschillende vormen van cryptovaluta en ICO's zijn, is de toezichtspraktijk weerbarstig. Het Ministerie van Financiën, de AFM en de ACM zijn hierover in gesprek. Mogelijk sluit het huidige toezichtskader juridisch niet precies aan op het fenomeen cryptovaluta en ICO's en is daardoor de aanpak van de problemen bij cryptovaluta en ICO's door de toezichthouders niet optimaal. Een relevante vraag is bij welke toezichthouder het toezicht op consumentenbescherming bij cryptovaluta en ICO's belegd zou moeten zijn gezien het karakter van het product en de toezichtsinstrumenten die ter beschikking staan. De ACM denkt vanuit haar toezichtsrol graag mee over de vraag of nieuwe of aanvullende regulering noodzakelijk of wenselijk is.