Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten in cryptoactiva en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937

(COM(2020) 593 final — 2020/0265 (COD))

en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een proefregeling voor marktinfrastructuren op basis van "distributed ledger"-technologie

(COM(2020) 594 final — 2020/0267 (COD))

(2021/C 155/05)

Rapporteur: Giuseppe GUERINI

Raadpleging	Europees Parlement, 13.11.2020
	Raad van de Europese Unie: 18.11.2020
Rechtsgrondslag	Artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	12.2.2021
Goedkeuring door de voltallige vergadering	24.2.2021
Zitting nr.	558
Stemuitslag	235/1/8
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt de twee initiatieven van de Europese Commissie, te weten haar voorstel voor een verordening betreffende markten in cryptoactiva en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad ([1]) en haar voorstel voor een verordening betreffende een proefregeling voor marktinfrastructuren op basis van "distributed ledger"-technologie (DLT).

1.2. Het EESC acht het noodzakelijk en dringend dat de Commissie optreedt en een alomvattend regelgevingskader vaststelt voor een technologisch verschijnsel dat steeds gangbaarder wordt, een toenemend praktisch gebruik kent, voortdurend evolueert en snel verandert.

1.3. Het EESC acht het daarom wenselijk om de verschillende maatregelen die de Commissie voor ogen heeft om de regelgeving aan te passen teneinde de financiële dienstverlening te moderniseren, op korte termijn uit te voeren, zonder daarbij de bescherming van de consument en de prudentiële voorschriften uit het oog te verliezen.

1.4. Een dringende reden voor Europees optreden komt voort uit het feit dat verschillende lidstaten in de afgelopen maanden nationale regelgevingsinstrumenten hebben vastgesteld, zowel in de vorm van wetgevende maatregelen als in de vorm van aanbevelingen en richtsnoeren van de regelgevende instanties in deze sector. Dit dreigt te leiden tot een gefragmenteerd regelgevingskader dat de consolidering van de interne markt kan ondermijnen en kan leiden tot hogere nalevingskosten voor het bedrijfsleven.

1.5. Het EESC steunt dan ook de doelstellingen van de Commissie om binnen één regelgevingskader: i) de eindgebruikers van het digitale geldwezen te beschermen; ii) de financiële stabiliteit te waarborgen; iii) de integriteit van de financiële sector in de EU te beschermen, en iv) te zorgen voor een gelijk speelveld tussen de spelers van het economische en financiële stelsel.

([1]) Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

1.6. Ook staat het EESC achter de doelstelling om ervoor te zorgen dat emittenten van mondiale "stablecoins" worden onderworpen aan strengere vereisten op het gebied van kapitaal, beleggersrechten en toezicht, rekening houdend met de mogelijke systeemrelevantie van deze instrumenten.

1.7. Het EESC zou graag zien dat concrete maatregelen worden genomen om consumenten en kleine beleggers naar behoren voor te lichten en bewust te maken, zodat de informatieasymmetrie, die als gevolg van de nieuwe en zeer technische maatregelen die in dit advies worden onderzocht, voor hen onevenredig groot zou kunnen zijn, wordt verminderd.

1.8. Het EESC beveelt aan bijzondere aandacht te besteden aan de controles die worden uitgevoerd voorafgaand aan de toekenning van de in de voorstellen van dit advies beoogde exploitatievergunningen, met name wat betreft de betrouwbaarheid van de vergunningsplichtige exploitanten, teneinde de negatieve gevolgen van opportunistisch en schadelijk gedrag te voorkomen.

1.9. Aangezien DLT-technologie nog onvoldoende gestandaardiseerd en interoperabel is om een veilige beoordeling te kunnen maken van de technologische betrouwbaarheid en cyberbestendigheid van infrastructuur die door exploitanten wordt opgezet, beveelt het EESC aan dat de regelgeving voor deze instrumenten, die voortdurend evolueren, zo veel mogelijk wordt verduidelijkt, ermee rekening houdend dat wanneer zij wezenlijk veranderen een wijziging van de regelgeving geboden kan zijn.

1.10. Gezien de technologische risico's die nog bestaan, heeft het EESC vertrouwen in het voorstel voor een proefregeling voor marktinfrastructuren op basis van "distributed ledger"-technologie. Met deze regeling wordt namelijk in een proeftuin in een gecontroleerde omgeving voorzien waarin tijdelijke afwijkingen van de toepasselijke regels mogelijk zijn en regelgevers en exploitanten geleidelijk ervaring kunnen opdoen met het gebruik van "distributed ledger"-technologie in marktinfrastructuren, om de marktintegriteit en de financiële stabiliteit te beschermen.

1.11. Voorts acht het EESC, hoewel het het voorstel voor een proefregeling toejuicht, de termijn van vijf jaar voor de verslaglegging door de ESMA aan de Commissie te lang in verhouding tot de snelheid waarmee de technologie voor het digitale geldwezen evolueert. Het zou ook nuttig zijn om aandacht te besteden aan de regeling voor het verlaten van de proefregeling, om de gebruikers die bij deze fase betrokken zijn, te beschermen.

1.12. Wat ten slotte de toepassing van de verordening markten in cryptoactiva betreft, is het EESC zeer bezorgd over de "overgangsregeling" die voorziet in een permanente vrijstelling van de eisen van de verordening voor cryptoactiva die reeds vóór de inwerkingtreding ervan op de markt waren. Deze vrijstelling kan voor reeds uitgegeven cryptoactiva leiden tot een soort regelgevingsleemte, in afwijking van het beginsel dat voor dezelfde risico's en dezelfde activiteiten dezelfde behandeling moet gelden.

2. **Voorstellen van de Commissie**

2.1. Het onderhavige advies heeft betrekking op twee initiatieven van de Europese Commissie: i) het voorstel voor een verordening betreffende markten in cryptoactiva en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en ii) het voorstel voor een verordening betreffende een proefregeling voor marktinfrastructuren op basis van "distributed ledger"-technologie (DLT). Deze voorstellen maken deel uit van een pakket maatregelen van de Commissie dat ook de mededeling over een EU-strategie voor het digitale geldwezen en het voorstel voor een verordening betreffende digitale operationele veerkracht omvat, die respectievelijk aan bod komen in de EESC-adviezen "Een EU-strategie voor het digitale geldwezen" ([2]) en "Digitale operationele veerkracht" ([3]).

2.2. *Voorstel voor een verordening betreffende markten in cryptoactiva en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937*

2.2.1. De verordening markten in cryptoactiva heeft tot doel rechtszekerheid te bieden voor cryptoactiva die niet onder de bestaande EU-wetgeving vallen en uniforme regels vast te stellen voor emittenten van cryptoactiva en aanbieders van diensten met betrekking tot virtuele activa (Virtual Asset Service Providers of "VASP"). De verordening is bedoeld om bestaande nationale regelingen, die momenteel buiten het toepassingsgebied van de bestaande Europese wetgeving vallen, te vervangen en zo te zorgen voor een gelijk speelveld.

2.2.2. In de motivering van haar voorstel benadrukt de Commissie de noodzaak van "een met de lidstaten gedeelde benadering van cryptovaluta zodat we begrijpen hoe we maximaal de kansen kunnen benutten die deze creëren, en een antwoord hebben op de nieuwe risico's die zij kunnen vormen".

([2]) Advies van het EESC over een EU-strategie voor het digitale geldwezen (ECO/534) (zie bladzijde 27 van dit Publicatieblad).
([3]) Advies van het EESC over digitale operationele veerkracht (ECO/536) (zie bladzijde 38 van dit Publicatieblad).

2.2.3. Met het voorstel worden vier doelstellingen nagestreefd: i) het bieden van rechtszekerheid; ii) het ondersteunen van innovatie in een sector met een groot potentieel; iii) het adequaat beschermen van consumenten en beleggers en van de marktintegriteit, en iv) het garanderen van financiële stabiliteit.

2.2.4. Het voorstel heeft niet alleen betrekking op emittenten van cryptoactiva, maar ook op ondernemingen die cryptoactivadiensten verlenen, zoals bijvoorbeeld ondernemingen die cryptoactiva van cliënten in bewaring houden, entiteiten die cliënten in staat stellen cryptoactiva voor geld te kopen of te verkopen, en ondernemingen die handelsplatforms exploiteren. Daarom omvatten de ingevoerde waarborgen onder meer kapitaalvereisten, governancevereisten en beleggersrechten ten aanzien van de emittent.

2.2.5. Met name in de gevallen waarin sommige asset-referenced tokens en e-moneytokens als "significant" worden aangemerkt (door hun volume, tegenwaarde, omvang van de cliëntenbasis, waardoor zij binnen de categorie van de zogenaamde "global stablecoins" vallen), worden de emittenten aan strengere vereisten onderworpen.

2.2.6. Gelet op de reële mogelijkheid dat stablecoins in de toekomst breed aanvaard en systeemrelevant zullen worden, bevat het voorstel van de Commissie daarom ook garanties tegen potentiële risico's die van stablecoins kunnen uitgaan voor de financiële stabiliteit en een gecontroleerd monetair beleid.

2.2.7. Dit zijn cryptoactiva, die, bijvoorbeeld in tegenstelling tot de bekende bitcoin, een relatief stabiele prijs hebben omdat ze gekoppeld zijn aan een even stabiel ruilmiddel (d.w.z. een institutionele munt) en daarom in de nabije toekomst veelgebruikte betaal- en beleggingsinstrumenten zouden kunnen worden.

2.2.8. Meer bepaald regelt titel II de aanbiedingen en reclame-uitingen voor het publiek van cryptoactiva niet zijnde asset-referenced tokens en e-money tokens. Hierin wordt aangegeven dat een emittent gerechtigd is deze cryptoactiva aan te bieden aan het publiek of voor dergelijke cryptoactiva toelating te vragen tot de handel op een handelsplatform indien hij voldoet aan i) de voorwaarden van artikel 4, zoals de verplichting om rechtspersoonlijkheid te hebben; ii) de verplichting om een crypto-asset white paper op te stellen in overeenstemming met artikel 5, en iii) de verplichting om de bevoegde autoriteiten op de hoogte te stellen van het white paper en dit te publiceren (artikelen 7 en 8).

2.2.9. Om te vermijden dat hiermee regeldruk ontstaat, zal het midden- en kleinbedrijf (mkb) worden vrijgesteld van de publicatie van dit informatiedocument (white paper) wanneer de totale tegenwaarde van de aanbieding van cryptoactiva minder dan 1 000 000 EUR over een periode van twaalf maanden bedraagt.

2.2.10. De Commissie stelt ook voor te verduidelijken dat de huidige definitie van "financiële instrumenten" — die het toepassingsgebied afbakent van de richtlijn markten voor financiële instrumenten (MiFID) — ook op DLT gebaseerde financiële instrumenten omvat, en stelt tevens een specifieke regeling voor cryptoactiva die momenteel niet onder de EU-wetgeving voor financiële diensten vallen voor, alsook voor e-money tokens.

2.2.11. De verordening richt zich ook op de uitgifte van cryptoactiva (of tokens) door exploitanten die op de Europese interne markt actief willen zijn. Zij moeten voldoen aan:

— transparantie- en openbaarmakingsvereisten voor de uitgifte en de toelating tot de handel van de desbetreffende tokens;

— de vergunningverlening aan en het toezicht op aanbieders van cryptoactivadiensten en emittenten van stablecoins;

— de operationele, organisatorische en governancevereisten die gelden voor emittenten van stablecoins (dus: niet eveneens voor andere tokens, hoofdzakelijk gebruikstokens) en aanbieders van cryptoactivadiensten;

— voorschriften inzake consumentenbescherming voor de uitgifte van, de handel in, en de bewaring van cryptoactiva;

— maatregelen ter voorkoming van marktmisbruik en ter waarborging van de integriteit van markten waar cryptoactiva worden verhandeld.

2.3. *Voorstel voor een verordening betreffende een proefregeling voor marktinfrastructuren op basis van "distributed ledger"-technologie (DLT)*

2.3.1. Het voorstel voor een proefregeling voor marktinfrastructuren op basis van DLT heeft vier algemene doelstellingen: i) het bieden van rechtszekerheid; ii) het ondersteunen van innovatie door belemmeringen voor de toepassing van nieuwe DLT in de financiële sector weg te nemen; iii) het beschermen van consumenten en beleggers en van de marktintegriteit, en iv) het garanderen van financiële stabiliteit.

2.3.2. Om die doelstellingen te verwezenlijken omvat de proefregeling passende waarborgen, bijvoorbeeld door de categorieën financiële instrumenten die kunnen worden verhandeld te beperken, met bepalingen die specifiek gericht zijn op het waarborgen van financiële stabiliteit en consumenten- en beleggersbescherming.

2.3.3. Met de invoering van een proefregeling voor het experimenteren met DLT-marktinfrastructuren beoogt het voorstel voor een verordening ondernemingen in de EU in staat te stellen het volledige potentieel van het bestaande kader te benutten zodat toezichthouders en wetgevers belemmeringen in de regelgeving kunnen vaststellen en regelgevers en ondernemingen zelf geleidelijk waardevolle informatie over de toepassing van DLT kunnen verwerven.

2.3.4. Om deze redenen en gelet op de noodzaak van een geleidelijke aanpak wordt de proefregeling beschouwd als het meest evenredig met de doelstellingen, aangezien er momenteel onvoldoende bewijs is om de invoering van meer significante en verstrekkende permanente wijzigingen in de regelgeving te rechtvaardigen.

2.3.5. Het voorstel is bedoeld om rechtszekerheid en flexibiliteit te bieden aan marktdeelnemers die een DLT-marktinfrastructuur wensen te exploiteren door uniforme eisen vast te stellen voor die exploitatie. Vergunningen die krachtens deze verordening worden verleend, kunnen marktdeelnemers ook in staat stellen een DLT-marktinfrastructuur te exploiteren en hun diensten in alle lidstaten onder passend toezicht te verlenen.

2.3.6. In artikel 1 worden het onderwerp en het toepassingsgebied van het voorstel nader omschreven, terwijl in artikel 2 de relevante termen en definities worden vastgelegd, met inbegrip van die welke betrekking hebben op de begrippen "DLT-marktinfrastructuur", "DLT multilaterale handelsfaciliteit", "DLT MTF", "DLT-effectenafwikkelingssysteem" en "DLT-effecten".

2.3.7. In artikel 3 worden de beperkingen beschreven met betrekking tot DLT-effecten die kunnen worden toegelaten tot de handel op of geregistreerd door DLT-marktinfrastructuren. Voor aandelen moet de marktkapitalisatie of de voorlopige marktkapitalisatie van de emittent van DLT-effecten minder dan 200 miljoen EUR bedragen; voor andere overheidsobligaties dan staatsobligaties, gedekte obligaties en bedrijfsobligaties bedraagt de limiet 500 miljoen EUR. DLT-marktinfrastructuren mogen staatsobligaties niet tot de handel toelaten of registreren.

2.3.8. Artikel 4 stelt de vereisten vast voor een DLT, die dezelfde zijn als die voor een MTF uit hoofde van Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad ([4]), en bepaalt welke vrijstellingen mogelijk zijn krachtens deze verordening. Artikel 7 en artikel 8 bepalen de procedure voor de specifieke vergunning om respectievelijk een DLT MTF en een DLT-effectenafwikkelingssysteem te exploiteren, evenals nadere gegevens over de informatie die aan de bevoegde autoriteit moet worden verstrekt. Artikel 9 definieert de samenwerking tussen de DLT-marktinfrastructuur, de bevoegde autoriteiten en de ESMA. Artikel 10 bepaalt dat de ESMA uiterlijk na een periode van vijf jaar een gedetailleerd verslag over de proefregeling aan de Commissie zal voorleggen.

3. **Algemene en specifieke opmerkingen**

3.1. Het EESC schaart zich achter de doelstellingen van de Commissie en onderstreept in dit advies dat het nuttig en belangrijk is om uiterlijk medio 2022 de verschillende maatregelen voor de aanpassing van de regelgeving uit te voeren die nodig zijn om de financiële dienstverlening te moderniseren, zonder de bescherming van de consument en de marktintegriteit uit het oog te verliezen.

([4]) Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 349).

3.2. Meer in het bijzonder zijn de wetgevingsvoorstellen gericht op het waarborgen van rechtszekerheid met betrekking tot de regelgevende behandeling van cryptoactiva. Een duidelijk regelgevingskader dat van toepassing is op alle soorten cryptoactiva, alsook op alle aanbieders van gerelateerde diensten, is een noodzakelijke voorwaarde voor de totstandbrenging van innovatieve oplossingen met toegevoegde waarde op deze markt. Met name de keuze om met een verordening in plaats van met een richtlijn te werken, draagt bij tot een uniforme inhoud en toepassing van de nieuwe regels op de interne markt.

3.3. Het EESC stelt vast dat dit wetgevingsvoorstel van de Commissie geen moment te vroeg komt, en benadrukt dat de vaststelling van een alomvattend regelgevingskader voor een technologisch verschijnsel dat voortdurend evolueert en snel verandert nu dringend noodzakelijk is.

3.4. Het EESC acht de beoogde maatregelen nuttig om i) de eindgebruikers van het digitale geldwezen te beschermen; ii) de financiële stabiliteit te waarborgen; iii) de integriteit van de financiële sector in de EU te beschermen, en iv) te zorgen voor een gelijk speelveld tussen de spelers van het economische en financiële stelsel.

3.5. Het EESC is het eens met en steunt het voorstel om emittenten van belangrijke cryptoactiva, de zogenaamde "global stablecoins", te onderwerpen aan strengere vereisten op het gebied van kapitaal, beleggersrechten en toezicht. Regulering is essentieel om te voorkomen dat er geldstromen ontstaan die ontsnappen aan controle door de centrale banken, de sectorale autoriteiten en de democratische instellingen.

3.6. Het EESC juicht toe dat de taxonomische inspanningen van de Commissie bij het definiëren van de concepten "cryptoactiva" en "distributed ledger"-technologie van dien aard zijn dat de definities de verschillende soorten cryptoactiva omvatten, en zodoende aangepast zijn aan potentiële toekomstige technologische en marktontwikkelingen.

3.7. Het EESC is echter van mening dat een grotere mate van duidelijkheid kan worden bereikt door uitvoerigere specificaties te ontwikkelen voor de verschillende subcategorieën van cryptoactiva en hun reikwijdte. Op deze manier kunnen interpretatierisico's worden vermeden met betrekking tot de behandeling van soorten cryptoactiva die onder de restcategorie "andere dan aan activa gerelateerde token en elektronisch-geldtoken" vallen.

3.8. Het EESC is verheugd dat overlappingen in de wetgeving zorgvuldig worden vermeden door de in artikel 2, lid 2, genoemde uitzonderingen op de werkingssfeer van de voorgestelde verordening. Deze maatregelen zijn passend en relevant, aangezien het noodzakelijk lijkt om overlappende vereisten en dubbele regulering uit hoofde van het voorstel betreffende markten in cryptoactiva en bijvoorbeeld MiFID te voorkomen.

3.9. Regelgevingsstelsels mogen niet met elkaar in conflict komen, aangezien dit de onzekerheid ten aanzien van de regelgeving zou vergroten door buitensporige nalevingskosten en -lasten voor exploitanten met zich mee te brengen, waardoor innovatie mogelijk wordt beperkt. Om een duidelijke scheiding tussen beide gebieden tot stand te brengen, en dus de nodige rechtszekerheid te bieden, moet een definitie van "security token" worden ontwikkeld, terwijl tegelijkertijd duidelijke richtsnoeren moeten worden geboden over de onderscheidende kenmerken van een cryptoactivum dat als financieel instrument kan worden aangemerkt.

3.10. Het EESC waardeert daarom de institutionele betrokkenheid en operationele deskundigheid van de EBA ([5]) en de ESMA ([6]), zowel in de aanloop naar de publicatie van de voorstellen waarop dit advies betrekking heeft als met het oog op de administratieve samenwerking die tijdens de uitvoeringsfase van de nieuwe regels tussen deze gespecialiseerde Europese autoriteiten en de bevoegde nationale autoriteiten kan worden verwacht.

3.11. Door ervoor te kiezen het toepassingsgebied van het voorstel in wezen te beperken tot gebruikstokens en stablecoins, beperkt de Commissie de regelgeving tot andere activiteiten dan financiële instrumenten en beleggingsproducten die kunnen worden gedefinieerd als de "digitale weergave" van rechten die voortvloeien uit beleggingen en ondernemingsactiviteiten en die worden beheerd met behulp van "distributed ledger"-technologieën. Op deze manier moeten tokens en cryptoactiva worden gekoppeld aan concrete waarden, waardoor ze minder worden blootgesteld aan het risico van opportunistisch gebruik waarbij spaargeld kan worden aangetrokken zonder de nodige bescherming voor beleggers.

3.12. Het EESC acht het noodzakelijk om "hybrid tokens" duidelijker te classificeren. Sommige cryptoactiva kunnen na de uitgiftefase verschillende functies hebben en onder bepaalde omstandigheden van aard veranderen. Daarom moet de regeling voor deze veranderende hybride instrumenten worden verduidelijkt, aangezien een verandering van aard de toepassing van andere wetgeving kan vereisen.

([5]) Europese Bankautoriteit.
([6]) Europese Autoriteit voor effecten en markten.

3.13. Het EESC steunt ook de maatregelen van de EU om mogelijke belemmeringen voor innovatie weg te nemen die door nieuwe digitale technologieën kunnen worden veroorzaakt en die kunnen worden toegeschreven aan de wetgeving inzake financiële diensten, die niet altijd gelijke tred kan houden met de snelle opeenvolging van technologische innovaties.

3.14. Onder de innovaties die de financiële en monetaire sector mogelijk kunnen ontwrichten, moet zeker bijzondere aandacht worden besteed aan de "distributed ledger"-technologieën (DLT), waaronder bijvoorbeeld de bekende blockchaintechnologie, de infrastructuur waarop het succes van de bitcoin en andere vormen van cryptoactiva is gebaseerd.

3.15. Het EESC is van mening dat de EU met de voorgestelde wijzigingen tot aanpassing van Richtlijn (EU) 2019/1937 ervoor kan zorgen dat de bestaande regels in deze nieuwe omgeving doeltreffend worden toegepast. Europese regelgeving kan ook zorgen voor de veilige ontwikkeling van een nieuw regelgevingskader, zoals dat in het proefvoorstel voor een verordening voor marktinfrastructuren op basis van "distributed ledger"-technologie.

3.16. Deze maatregelen moeten de regelgeving verduidelijken en de institutionele financiële sector in staat stellen een grotere efficiëntie te bereiken door een ruimer gebruik van "distributed ledger"-technologie, ook als reactie op de soms ongecontroleerde verspreiding van alternatieve cryptovaluta of betalingssystemen die door niet-gereguleerde exploitanten zijn ontwikkeld.

3.17. Een dringende reden voor Europees optreden komt ook voort uit het feit dat verschillende lidstaten zijn begonnen met het vaststellen van regelgevingsinstrumenten, zowel door middel van wetgevende maatregelen als door middel van aanbevelingen en richtsnoeren van secundaire regelgevingsinstanties of -instellingen, zoals centrale banken of controle- en toezichtautoriteiten voor de financiële markten.

3.18. Hoewel die maatregelen dezelfde basisdoelstellingen hebben, dreigen ze te leiden tot een versnipperd en heterogeen regelgevingskader op de interne markt. Anderzijds hebben sommige staten nog geen initiatieven genomen, wat ook bijdraagt tot een heterogeen en versnipperd regelgevingslandschap waarin uiteenlopende regelgevende maatregelen en een gebrek aan regelgevende maatregelen naast elkaar bestaan.

3.19. Het EESC is van mening dat de interpretatie van de verordening en de besluiten van de bevoegde nationale autoriteiten in de vergunningsprocedure onderling zo coherent mogelijk moeten zijn, om te zorgen voor een gelijk speelveld en om wetgevingsarbitrage tussen de verschillende lidstaten te voorkomen, waarbij de portabiliteit van vergunningen in de hele EU moet worden overwogen.

3.20. In dit verband steunt het EESC het besluit van de Commissie om door middel van een specifieke verordening te zorgen voor uniforme, gelijktijdige regels op Europees niveau, aangezien uniforme, gestandaardiseerde regels zeker doeltreffender zijn dan een veelvoud aan overheidsmaatregelen, overeenkomstig het in de Verdragen verankerde subsidiariteitsbeginsel.

3.21. Het EESC is verheugd dat de voorgestelde verordening als belangrijke doelstelling heeft te zorgen voor transparante informatie en een adequate vergunningsregeling. In het regelgevingskader dat aan de onderhavige voorstellen voorafging, ontbrak namelijk een vergunningsfilter voor op DLT-technologie gebaseerde activiteiten en een doeltreffend toezicht daarop.

3.22. Het EESC zou graag zien dat concrete maatregelen worden genomen om consumenten en kleine beleggers naar behoren voor te lichten en bewust te maken over de nieuwe goed te keuren regels, waarbij zowel de risico's als de voordelen en de mogelijkheden van de nieuwe technologieën die in de financierings- en de beleggingssector worden toegepast, onder de aandacht worden gebracht om de informatieasymmetrie die kenmerkend is voor de financiële sector te verminderen. Deze asymmetrie zou een onevenredig grote impact kunnen hebben op consumenten en kleine spaarders in het licht van de nieuwe, door hun intrinsiek technische karakter moeilijk te doorgronden kwesties die in dit advies aan bod komen.

3.23. Het EESC beveelt aan bijzondere aandacht te besteden aan de controles die voorafgaand aan de verlening van vergunningen worden uitgevoerd, met name wat betreft de commerciële betrouwbaarheid van de gemachtigde entiteiten, teneinde opportunistisch en schadelijk gedrag te voorkomen.

3.24. Vandaag lijkt er immers nog geen sprake te zijn van een mate van standaardisatie en interoperabiliteit van DLT-technologie die een veilige beoordeling mogelijk maakt van de technologische betrouwbaarheid en cyberweerbaarheid van infrastructuur die door exploitanten wordt opgezet. Daarom moet aandacht worden besteed aan het waarborgen van een hoog niveau van consumenten- en beleggersbescherming.

3.25. Het EESC hoopt op concrete vooruitgang met betrekking tot de digitale operationele veerkracht, een onderwerp dat in het voorstel voor een DORA-verordening, dat deel uitmaakt van het pakket digitale financiering, aan de orde komt. Dit pakket pakt kritieke aspecten aan die door de financiële sector worden geïdentificeerd en is erop gericht juridische duidelijkheid te scheppen in de bepalingen inzake de risico's in verband met informatie- en communicatietechnologie (ICT), de complexiteit van de regelgeving te verminderen en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlichten, zoals het EESC in zijn advies "Digitale operationele veerkracht" ([7]) heeft opgemerkt.

3.26. In dit verband heeft het EESC vertrouwen in het voorstel voor een verordening betreffende een proefregeling voor marktinfrastructuren op basis van "distributed ledger"-technologie, waarin de Commissie zich richt op marktinfrastructuren die de handel in en de afwikkeling van transacties in financiële instrumenten in de vorm cryptoactiva mogelijk moeten maken, de vereisten en voorwaarden voor het verkrijgen van een specifieke vergunning voor de exploitatie van een DLT multilaterale handelsfaciliteit in detail beschrijft en deze vereisten in een kader voor toezicht door de sectorale autoriteiten plaatst.

3.27. Bovendien wordt met de proefregeling een proeftuin voor regelgeving ("regulatory sandbox") gecreëerd — een gecontroleerde omgeving waarin kan worden geëxperimenteerd en waarin tijdelijke afwijkingen van de geldende regels mogelijk zijn. Met deze aanpak kunnen regelgevers en exploitanten ervaring opdoen met het gebruik van "distributed ledger"-technologie in marktinfrastructuren, zodat er voldoende tijd is om de risico's voor de investeerders, de marktintegriteit en de financiële stabiliteit op passende wijze te beheren.

3.28. Zodoende kan een empirische aanpak op basis van concrete en tijdelijke experimenten worden gevolgd om in een later stadium en in het licht van de opgedane ervaring de regelgeving grondiger bij te sturen, zonder de invoering en volledige ontwikkeling van DLT-technologie en de innovatie die het gebruik ervan kan opleveren, te belemmeren. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de fase waarin deelnemers de proefregeling verlaten, om de gebruikers en actoren die eraan hebben deelgenomen te beschermen.

3.29. Hoewel het voorstel van de Commissie voor een proefregeling toe te juichen valt, acht het EESC de termijn van vijf jaar voor de verslaglegging door de ESMA aan de Commissie te lang in verhouding tot de snelheid waarmee de technologie voor het digitale geldwezen evolueert.

3.30. Voorts moet de mogelijkheid worden overwogen om het proefproject na het verslag van de ESMA te beëindigen door middel van een gefaseerde uitstap. Dit zou de exploitanten in staat stellen om geleidelijk uit de proefregeling te stappen en de kosten die tijdens het proefproject zijn gemaakt zo veel mogelijk terug te verdienen. Het model met de proefregeling zou ook kunnen worden toegepast voor de erkenning van de rol van beleggingsondernemingen en banken die activiteiten verrichten die verband houden met de exploitatie van DLT-infrastructuren voor activahandel, -bewaring en -administratie.

3.31. Wat ten slotte de algemene toepassing van de verordening betreffende markten in cryptoactiva betreft, is het EESC zeer bezorgd over de toepassing van een "overgangsregeling" die voorziet in een permanente vrijstelling van de eisen van de verordening voor cryptoactiva die reeds vóór de inwerkingtreding ervan op de markt waren en die onder de restcategorie "cryptoactiva niet zijnde asset-referenced tokens en e-money-token" (artikel 123) vallen.

3.32. Het EESC dringt er daarom op aan om de mogelijkheid om reeds uitgegeven cryptoactiva permanent van de beoogde regels vrij te stellen zorgvuldig te onderzoeken, zodat het beginsel volgens hetwelk voor dezelfde risico's en dezelfde activiteiten dezelfde behandeling moet gelden, geëerbiedigd wordt. Het zou immers passender zijn om van de bepaling in kwestie daadwerkelijk een overgangsmaatregel te maken, door een aanpassingsperiode in te stellen voor cryptoactiva die reeds op de markt zijn.

Brussel, 24 februari 2021.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

([7]) Advies van het EESC over digitale operationele veerkracht (ECO/536) (zie bladzijde 38 van dit Publicatieblad).