

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2020-2021

1^{ER} FÉVRIER 2021

Proposition de résolution visant à établir un cadre légal relatif à la vente, l'achat et l'utilisation de monnaies virtuelles ainsi qu'à l'ensemble des produits financiers qui y sont associés

RAPPORT

fait au nom de la commission
des Matières transversales
par
Mme Hoessen

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2020-2021

1 FEBRUARI 2021

Voorstel van resolutie met het oog op een wettelijk kader betreffende de verkoop, de aankoop en het gebruik van virtueel geld alsook alle aanverwante financiële producten

VERSLAG

namens de commissie voor de
Transversale Aangelegenheden
uitgebracht door
mevrouw Hoessen

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie:
Président / Voorzitter: M. / De heer Mark Demesmaeker.

Membres / Leden

N-VA	Mark Demesmaeker, Maaike De Vreese, Philippe Muyters
Ecolo-Groen	Fourat Ben Chikha, Soetkin Hoessen, Hélène Ryckmans
Vlaams Belang	Yves Buysse, Bob De Brabandere, Klaas Slootmans
PS	Fatima Ahallouch, Nadia El Yousfi
MR	Philippe Dodrimont, Gaëtan Van Goidsenhoven
CD&V	Karin Brouwers, Martine Fournier
Open Vld	Els Ampe, Tom Ongena
PVDA-PTB	Jos D'Haese, Antoine Hermant
sp.a	Kurt De Loor, Annick Lambrecht

Voir:

Documents du Sénat:

7-95 – 2019/2020:

N° 1: Proposition de résolution.

7-95 – 2020/2021:

N° 2: Amendements.

Zie:

Stukken van de Senaat:

7-95 – 2019/2020:

Nr. 1: Voorstel van resolutie.

7-95 – 2020/2021:

Nr. 2: Amendementen.

I. INTRODUCTION

La proposition de résolution à l'examen a été déposée le 8 octobre 2019. La commission des Matières transversales l'a examinée pour la première fois au cours de sa réunion du 18 novembre 2019. Elle a ensuite organisé une audition au sujet de cette résolution en date du 31 janvier 2020. Le 18 janvier 2021, la proposition de résolution et les amendements ont été examinés plus avant et il a été procédé au vote.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME AHALLOUCH

La cryptomonnaie constitue une forme de monnaie digitale qui permet d'effectuer des paiements sans intervention des banques ni des États. Le phénomène est en pleine expansion et aujourd'hui, il existerait plus de 1 300 types de monnaies virtuelles, ce qui représente un marché gigantesque de plus de 270 000 milliards d'euros.

Depuis plusieurs années, les économistes dénoncent les risques que posent ces monnaies virtuelles qui ne sont pas contrôlées. Elles sont susceptibles de favoriser le financement de circuits criminels comme le trafic de drogue, le terrorisme, la pédopornographie, la fraude fiscale et en particulier le blanchiment d'argent. Cette thématique, susceptible d'avoir des conséquences économiques et sanitaires pour l'ensemble des entités fédérées de notre pays, présente un caractère transversal et relève dès lors de la compétence du Sénat.

Il faut de toute urgence mettre en place un cadre légal pour réguler ces monnaies virtuelles et les produits financiers y associés. Cela permettrait non seulement de protéger le consommateur mais aussi de lutter contre l'utilisation de ces monnaies à des fins criminelles. De plus, la proposition de résolution vise aussi à renforcer les campagnes de prévention et à sensibiliser le grand public.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Van Goidsenhoven peut soutenir la proposition de résolution qui recommande de prévoir un cadre légal pour les monnaies virtuelles compte tenu des risques y associés. En outre, des actions européennes et internationales s'imposent en la matière. Avant de poursuivre la discussion de cette proposition, M. Van Goidsenhoven souhaite d'abord entendre des experts à ce sujet.

I. INLEIDING

Dit voorstel van resolutie is ingediend op 8 oktober 2019. De commissie voor de Transversale Aangelegenheden heeft het voorstel een eerste keer besproken tijdens haar vergadering van 18 november 2019. De commissie heeft vervolgens over dit voorstel een hoorzitting georganiseerd op 31 januari 2020. Op 18 januari 2021 werden het voorstel van resolutie en de amendementen verder besproken en is tot stemming overgegaan.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN MEVROUW AHALLOUCH

Cryptogeld is een vorm van digitaal geld om betalingen te verrichten zonder tussenkomst van banken of Staten. Het fenomeen is aan een stevige opmars bezig en momenteel zouden er meer dan 1 300 soorten cryptovaluta zijn, wat goed is voor een gigantische markt van meer dan 270 000 miljard euro.

Al enkele jaren waarschuwen economen voor de risico's van deze ongecontroleerde cryptovaluta. Zij kunnen de financiering van criminale circuits bevorderen, zoals drugshandel, terrorisme, kinderporno, belastingfraude en in het bijzonder witwaspraktijken. Deze aangelegenheid, die gevolgen kan hebben voor de economie en de gezondheid in alle deelstaten van ons land, heeft een transversaal karakter en valt dus binnen de bevoegdheid van de Senaat.

Er moet dringend een wettelijk kader worden opgezet om dit virtueel geld en de bijbehorende financiële producten te regelen. Daardoor zou niet alleen de consument worden beschermd, maar ook het gebruik van dit geld voor criminale doeleinden worden bestreden. Bovendien is dit voorstel van resolutie ook bedoeld om de preventiecampagnes te versterken en het grote publiek bewust te maken van de problematiek.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Van Goidsenhoven steunt het voorstel van resolutie waarin wordt aanbevolen om in een wettelijk kader te voorzien voor virtueel geld, gelet op de risico's die het meebrengt. Bovendien zijn er ter zake Europese en internationale maatregelen nodig. Alvorens de bespreking van dit voorstel verder te zetten, wenst de heer Van Goidsenhoven wel eerst deskundigen over het onderwerp te horen.

La commission décide ensuite d'organiser une audition. Celle-ci a eu lieu le 31 janvier 2020.

IV. AUDITION DU 31 JANVIER 2020

A. Exposé de M. Philippe de Koster, président de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF)

L'Autorité des services et marchés financiers (FSMA – *Financial Services and Markets Authority*) estime que les monnaies virtuelles ne sont pas vraiment des monnaies. Or il faut un cadre juridique clair et complet qui reconnaît l'existence de ces monnaies. Cela permettrait à la CTIF d'avoir une emprise sur les plateformes d'échange de monnaies virtuelles. Le cadre juridique actuel semble borgne.

Il y a bien sûr en Belgique des détenteurs de monnaies virtuelles qui les échangent en euros ou en dollars sur des plateformes. Ces transactions ne passent évidemment pas par une banque mais arrivent directement sur une plateforme belge ou étrangère (notamment au grand-duché de Luxembourg). Dès qu'un citoyen belge change des *bitcoins* en monnaies sonnantes et trébuchantes, et que l'opération de conversion est jugée suspecte pour la plateforme d'échange, la CTIF est informée par la Cellule de renseignement financier (CRF) luxembourgeoise, qui a reçu la déclaration de soupçon, et bien qu'elle puisse faire une enquête pour déterminer s'il y a bien du blanchiment d'argent, la CTIF arrive un peu tard.

Depuis déjà trois ans, la CTIF a engagé une discussion informelle avec des plateformes d'échange de cryptomonnaies britanniques. Il s'agit notamment d'un acteur majeur du marché des cryptomonnaies qui lui a fourni des renseignements sur l'utilisation de monnaies virtuelles liées à des opérations de blanchiment ou de financement de terrorisme. Après le *Brexit* du 31 janvier 2020, ces plateformes d'échange de cryptomonnaies britanniques ont déménagé leur siège social hors du Royaume-Uni, notamment en Irlande.

Ces acteurs étrangers sont intéressants pour la CTIF. Ils ont déjà signalé aux autorités britanniques des transactions frauduleuses en monnaies virtuelles effectuées par des Belges et liées à un commerce de vidéos pédopornographiques faites en Asie. Ces vidéos sont achetées en *bitcoins* sous le couvert d'anonymat, bien que ces transactions soient connues par les plateformes qui les gèrent.

Ces plateformes d'échange de cryptomonnaies ne sont néanmoins pas considérées comme de vraies institutions

De commissie beslist vervolgens een hoorzitting te organiseren. Deze hoorzitting vond plaats op 31 januari 2020.

IV. HOORZITTING VAN 31 JANUARI 2020

A. Uiteenzetting van de heer Philippe de Koster, voorzitter van de Cel voor financiële informatieverwerking (CFI)

De Autoriteit voor financiële diensten en markten (FSMA – *Financial Services and Markets Authority*) vindt dat virtueel geld geen echt geld is. Er is echter een helder en volledig juridisch kader nodig, dat het bestaan van dat geld erkent. Hierdoor kan de CFI greep krijgen op de platformen waarop dat virtuele geld verhandeld wordt. Het huidig juridisch kader lijkt daar blind voor te zijn.

Er zijn in België uiteraard houders van virtuele munten die ze op platformen inruilen voor euro's of dollars. Die transacties verlopen vanzelfsprekend niet via een bank, maar komen rechtstreeks op een Belgisch of buitenlands (in het Groothertogdom Luxemburg) platform. Zodra een Belgisch burger *bitcoins* in klinkende munt omzet en de conversieverrichting door het wisselplatform verdacht wordt geacht, verwittigt de Luxemburgse *Cellule de renseignement financier* (CRF), die de verklaring van verdenking heeft ontvangen, de CFI. Hoewel de CFI een onderzoek kan instellen om na te gaan of het om een witwasoperatie gaat, komt hij wat te laat.

Sinds drie jaar reeds is de CFI een informele discussie begonnen met de Britse wisselplatformen voor cryptovaluta. Het gaat onder andere om een belangrijke speler op de markt van de cryptovaluta, die hem inlichtingen heeft verstrekt over het gebruik van virtueel geld in verband met witwasoperaties of de financiering van terrorisme. Na de *Brexit* op 31 januari 2020 hebben die Britse wisselplatformen voor cryptovaluta hun maatschappelijke zetel buiten het Verenigd Koninkrijk verplaatst, in het bijzonder naar Ierland.

Die buitenlandse spelers zijn interessant voor de CFI. Ze hebben al frauduleuze transacties met virtuele valuta, uitgevoerd door Belgen in verband met een handel van in Azië gemaakte kinderpornovideo's, aan de Britse autoriteiten gemeld. Die video's worden anoniem in *bitcoins* aangekocht, hoewel die transacties gekend zijn door de platformen die ze verwerken.

Die wisselplatformen voor cryptovaluta worden echter niet als echte financiële instellingen beschouwd in de

financières au regard de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (dite cinquième directive anti-blanchiment) mais sont réputées être des plateformes d'échange d'actifs virtuels (qui ne sont pas considérés comme de vraies monnaies).

Cependant, des plateformes comme celles-ci appliquent déjà toutes les obligations qui découlent de cette cinquième directive anti-blanchiment parce qu'elles se considèrent comme les institutions financières du troisième millénaire. Il faut donc un cadre légal qui tient compte de cette nouvelle donne.

L'orateur a l'impression que la Commission européenne n'a pas bien compris ce marché européen tel qu'il fonctionne et tel qu'il doit fonctionner. La transposition de la cinquième directive anti-blanchiment dépassera l'échéance du 10 janvier 2020 et est pour ainsi dire en retard de plusieurs guerres. En tout cas, la cinquième directive anti-blanchiment ne couvre que l'échange de monnaies virtuelles en monnaie connue et pas l'échange des monnaies virtuelles entre elles.

L'annonce par *Facebook* du lancement de *libra*, sa monnaie virtuelle, a suscité un nouvel intérêt pour les cryptomonnaies. En fait, *Facebook* n'est qu'un intermédiaire en publicité qui se fait de l'argent sur le dos des gens qui utilisent son réseau social. Une telle organisation, fût-elle internationale, a-t-elle le droit d'émettre ce qu'elle considère comme une monnaie, qui ne correspond même pas à la définition juridique (de la Banque centrale européenne)? *Facebook* peut disposer de toutes les données de ses clients, de la naissance jusqu'à la mort.

La cellule antiblanchiment des États-Unis maîtrise pratiquement les transactions en monnaies virtuelles sur le territoire américain. Toutefois, elle n'a aucun contrôle sur l'échange de monnaies virtuelles entre elles, qui se déroule toujours dans l'anonymat total, et cela lui fait peur. Est-ce que l'Union européenne ne devrait pas, pour ainsi dire, avoir un peu plus peur, surtout parce qu'elle ne dispose pas de la même capacité de contrôle? Si, aux États-Unis, une plateforme ne se conforme pas aux règles juridiques, elle ne peut plus échanger des monnaies virtuelles contre des dollars.

Le ministre des Finances Johan Van Overtveldt a commandé une étude devant déterminer l'opportunité d'introduire au sein du service public fédéral (SPF) Finances la technologie *blockchain* qui permet de stocker

zin van de richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (de zogeheten vijfde antiwitwasrichtlijn). Ze worden wel als wisselplatformen voor virtuele activa (die niet als echte valuta worden beschouwd) gezien.

Dergelijke platformen nemen echter al alle verplichtingen van de vijfde antiwitwasrichtlijn in acht, omdat ze zichzelf als de financiële instellingen van het derde millennium beschouwen. Er moet dus een wettelijk kader komen dat rekening houdt met die nieuwe situatie.

Spreker heeft de indruk dat de Europese Commissie die Europese markt zoals hij functioneert en zoals hij moet functioneren, niet goed begrepen heeft. De omzetting van de vijfde antiwitwasrichtlijn zal de vervaldatum van 10 januari 2020 overschrijden en hinkt overigens hopeloos achterop. In elk geval gaat de vijfde antiwitwasrichtlijn alleen over het wisselen van virtuele valuta in fiduciaire valuta en niet over het onderlinge wisselen van virtuele valuta.

De aankondiging door *Facebook* van de *libra*, zijn virtuele munt, wekte nieuwe belangstelling voor de cryptovaluta. Eigenlijk is *Facebook* slechts een makelaar in reclame, die geld verdient ten koste van wie gebruik maakt van zijn sociaal netwerk. Heeft zo'n organisatie, ook al is ze internationaal, het recht iets uit te geven wat ze als een munt beschouwt, maar dat niet eens aan de juridische definitie (van de Europese Centrale Bank) beantwoordt? *Facebook* kan over alle data van zijn cliënten, van de wieg tot het graf, beschikken.

De anti-witwascel van de Verenigde Staten controleert in de praktijk de transacties in virtuele valuta op Amerikaans grondgebied. Zij heeft echter niet de minste controle over het wisselen van virtuele valuta onderling, dat altijd in totale anonimiteit plaatsvindt en dat beangstigt haar. Moet de Europese Unie niet als het ware iets meer schrik hebben, vooral omdat ze niet dezelfde controles mogelijkheden heeft? Wanneer in de Verenigde Staten een platform zich niet aan de rechtsregels houdt, mag het geen virtuele valuta meer met dollars wisselen.

De minister van Financiën Johan Van Overtveldt heeft een onderzoek besteld om te bepalen of het opportuun is bij de federale overheidsdienst (FOD) Financiën de *blockchain*-technologie in te voeren, waardoor

et transmettre des informations, de manière transparente et sécurisée, sans organe central de contrôle.

Il convient de pouvoir disposer d'un cadre juridique européen, voire international, qui permet de démasquer la personne qui se trouve derrière un code ou un algorithme, vu que les transactions se font sans intervention d'intermédiaires classiques comme une banque ou un notaire. Il ne faut toutefois pas se leurrer: le troisième millénaire voit l'avènement de nouveaux intermédiaires.

Il n'y a qu'un pays, la Chine, qui lutte contre les monnaies virtuelles et les mineurs. Elle s'est rendu compte que les monnaies virtuelles permettent aux Chinois de frauder le fisc et de transférer des actifs à l'étranger.

Les autorités suisses laissent trois cantons de la Confédération se bagarrer entre eux pour être le canton du futur à cet égard. Le canton de Zug revêt un caractère technologique très important en matière de *start-up*. Toutefois, quel que soit le canton qui l'emporte, la Confédération suisse y gagnera toujours.

La réglementation suisse permet d'acheter des tickets de transports en commun en *bitcoin*, puisque cela est considéré comme un moyen de paiement. En Belgique, cela n'est pas possible, seuls les criminels l'utilisent.

Il est donc impératif d'harmoniser la réglementation au sein de l'Union européenne en matière de cryptomonnaies tant au niveau de l'échange qu'au niveau du paiement.

Échange de vues

Mme Hoesen demande si la CTIF a déjà traité des cas de rançongiciels (*ransomware*) exigeant le paiement en *bitcoins*.

M. de Koster répond qu'il est au courant de ces affaires mais que la CTIF n'est pas compétente en la matière. Le paiement d'une rançon ne passe pas par les institutions financières qui relèvent de la CTIF. Les *bitcoins* sont aussi utilisés pour le financement du terrorisme ou pour des paiements illicites dans les prisons. Cependant, jusqu'ici, les monnaies virtuelles ne sont pas considérées comme des vraies monnaies et échappent aux contrôles de la CTIF.

Mme El Yousfi fait observer qu'un des plus grands problèmes concerne l'anonymat et la traçabilité dans la lutte contre la cybercriminalité. Le fait que les monnaies virtuelles ne sont pas reconnues comme monnaie en tant

op transparante en beveiligde wijze, zonder centraal controleorgaan, informatie kan worden opgeslagen en overgezonden.

Het is raadzaam een Europees of zelfs internationaal juridisch kader te hebben waarmee men de persoon die achter een code of een algoritme zit kan ontmaskeren, aangezien de transacties plaatsvinden zonder klassieke tussenpersonen, zoals een bank of een notaris. Men moet zich echter geen illusies maken: in het derde millennium zal men nieuwe tussenpersonen zien verschijnen.

Slechts één land, China, bestrijdt de virtuele valuta en de *miners*. Dat land is erachter gekomen dat virtuele valuta de Chinezen de kans geven de fiscus te bedriegen en activa naar het buitenland door te sluizen.

De Zwitserse autoriteiten laten drie kantons van de Bondsstaat onderling ruziën om hier het kanton van de toekomst te worden. Het kanton Zug is zeer technologisch georiënteerd als het om *startups* gaat. Maar welk kanton ook als beste uit de bus komt, de Zwitserse Bondsstaat zal er altijd bij winnen.

De Zwitserse regelgeving staat de aankoop van kaartjes voor het openbaar vervoer in *bitcoins* toe, aangezien dit als een betaalmiddel wordt beschouwd. In België is dit niet mogelijk, alleen criminelen gebruiken het.

Het is daarom absoluut noodzakelijk om de regelgeving binnen de Europese Unie met betrekking tot cryptomunten te harmoniseren, zowel op het niveau van het wisselverkeer als op het niveau van de betalingen.

Gedachtewisseling

Mevrouw Hoesen vraagt of de CFI al zaken heeft behandeld van *ransomware* waarbij betaling in *bitcoins* wordt geëist.

De heer de Koster antwoordt dat hij op de hoogte is van deze zaken, maar dat de CFI hiervoor niet bevoegd is. De betaling van het losgeld verloopt niet via de financiële instellingen die onder de verantwoordelijkheid van de CFI vallen. *Bitcoins* worden ook gebruikt voor de financiering van terrorisme of voor illegale betalingen in gevangenissen. Tot nu toe worden virtuele munten echter niet als echte valuta beschouwd en zijn ze niet onderworpen aan de controles van de CFI.

Mevrouw El Yousfi merkt op dat een van de grootste problemen te maken heeft met de anonimiteit en de traceerbaarheid in de strijd tegen cybercriminaliteit. Het feit dat virtuele valuta niet als zodanig worden

que telle complique les choses. Les monnaies virtuelles sont vraiment un outil de préférence de cybercriminels. Une interdiction pure et simple des monnaies virtuelles comme le fait la Chine ne serait-elle pas préférable?

M. de Koster signale que la Chine dispose d'un autre cadre juridique qui n'est très probablement pas aussi respectueux des droits de l'homme que le nôtre. L'interdiction de la monnaie virtuelle qui constitue une innovation technologique n'est peut-être pas la meilleure solution. Si la Belgique interdit l'utilisation de monnaies virtuelles, des plateformes verront le jour dans d'autres pays.

Il demeure difficile de créer un nouveau cadre juridique qui trouve la juste mesure entre, d'une part, l'interdiction et, d'autre part, l'acceptation conditionnelle des monnaies virtuelles. La CTIF a déjà commencé à déchiffrer des transactions avec *blockchain*, en partage avec les services policiers qui disposent des logiciels nécessaires de décryptage ou de suivi. L'achat d'une unité de ce logiciel représente déjà un coût de 200 000 à 300 000 euros pour la CTIF. Dès lors, il convient de mutualiser les moyens et de collaborer avec les services policiers et le parquet fédéral, comme le fait d'ailleurs la FSMA.

M. Van Goidsenhoven souhaite savoir comment la CTIF considère la mise en œuvre de la reconnaissance des plateformes différentes à l'échange des monnaies virtuelles demandée par la Banque nationale de Belgique.

M. de Koster répond que la CTIF requiert que ces plateformes d'échange soient assimilées à des institutions financières pour qu'elles répondent aux mêmes obligations.

Pour qu'une plateforme fonctionne, il faut qu'elle dispose d'un compte bancaire. Or les banques ne sont pas très enclines à le lui attribuer vu les risques qu'une telle plateforme représente. Cette attitude pousse cette dernière à ouvrir un compte à l'étranger.

Il faut d'une façon ou d'une autre incorporer ces plateformes dans le système sans bouleverser ce qui existe déjà. Le cadre juridique doit être élargi et pas diminué.

B. Exposé de M. Jean-Paul Servais, président de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA)

La FSMA (Autorité des services et marchés financiers) est active aux niveaux européen et international dès

erkend, bemoeilt de zaken. Virtueel geld est werkelijk een geliefd instrument van cybercriminelen. Zou een algeheel verbod op virtuele munten, zoals in China, niet beter zijn?

De heer de Koster wijst erop dat China een ander juridisch kader heeft met hoogstwaarschijnlijk niet dezelfde mate van respect voor de mensenrechten als het onze. Het verbieden van virtuele munten, die een technologische innovatie vormen, is misschien niet de beste oplossing. Als België het gebruik van virtuele valuta verbiedt, zullen er platformen ontstaan in andere landen.

Het blijft moeilijk om een nieuw wettelijk kader te creëren dat het juiste evenwicht vindt tussen, enerzijds, het verbod en, anderzijds, de voorwaardelijke aanvaarding van virtuele valuta. De CFI is reeds begonnen met het ontcijferen van transacties via *blockchain*, in samenwerking met de politiediensten die over de nodige ontcijferings- of volgsoftware beschikken. Voor de CFI betekent de aankoop van één eenheid van deze *software* al een kostprijs van 200 000 tot 300 000 euro. Het komt er dan ook op aan de middelen te bundelen en samen te werken met de politiediensten en het federaal parket, zoals de FSMA dat trouwens doet.

De heer Van Goidsenhoven zou willen weten hoe de CFI de erkenning van de platformen voor het wisselen van virtuele munten, zoals gevraagd door de Nationale Bank van België, denkt door te voeren.

De heer de Koster antwoordt dat de CFI eist dat deze handelsplatformen worden gelijkgesteld met financiële instellingen, zodat zij aan dezelfde verplichtingen moeten voldoen.

Om een platform te laten functioneren, moet het beschikken over een bankrekening. Banken zijn echter niet erg geneigd om hen een rekening aan te bieden vanwege de risico's die een dergelijk platform met zich meebrengt. Deze houding dwingt de platformen ertoe om een rekening in het buitenland te openen.

We moeten deze platformen op de één of andere manier in het systeem integreren zonder wat er al bestaat te verstoren. Het wettelijk kader moet worden uitgebreid, niet verkleind.

B. Uiteenzetting van de heer Jean-Paul Servais, voorzitter van de *Financial Services and Markets Authority* (FSMA)

De FSMA is actief op Europees en internationaal vlak omdat malafide praktijken inzake cryptomunten

lors que la lutte contre les pratiques malveillantes ou malhonnêtes dans le domaine des cryptomonnaies doit passer par des réseaux transnationaux de coopération intensive entre la Banque centrale européenne et les organismes de contrôle.

La proposition de résolution se réfère à un règlement de la FSMA d'il y a cinq ans. Ce règlement constitue une première du genre. La FSMA est la première autorité au monde à avoir proposé au gouvernement d'interdire en Belgique l'utilisation de produits financiers dont le rendement dépend directement ou indirectement du *bitcoin* ou d'une autre monnaie virtuelle. D'ailleurs, à l'heure actuelle, la Belgique est le seul pays au monde à avoir introduit cette interdiction et elle a acquis une grande expérience à cet égard.

Dans ce cadre, il y a des développements technologiques qui sont assez intéressants, comme la technique du *blockchain*, à savoir la possibilité de lier via une chaîne d'information qui se tient l'un à l'autre, un certain nombre d'informations. D'après Joseph Schumpeter, l'économiste mondialement connu, lors de chaque révolution technologique, les premiers utilisateurs ne sont pas nécessairement les meilleurs. Il faut assumer ce changement mais aussi prendre les mesures adéquates pour séparer le bon grain de l'ivraie.

L'objectif des cryptomonnaies est de créer un réseau «*peer-to-peer*» décentralisé au sein duquel des transactions sont conclues et se déroulent sans intermédiaire ni contrôle central.

En 2017, la forte hausse du *bitcoin* a suscité un engouement pour les cryptomonnaies en général et pour les *Initial coin offerings*; la notion de «cryptomonnaie» a été étendue à celle de «crypto-actifs».

En 2019, lorsque Facebook a annoncé son projet *libra*, l'accent a été mis sur un type spécifique de cryptomonnaie, appelé *stablecoin*.

L'approche des régulateurs financiers a été résumée par l'ex-président du *Financial Stability Board* (FSB), Mark Carney: «*we will welcome the Libra community with open minds but not with open doors*».

I) Les cryptomonnaies

Le *bitcoin* est la cryptomonnaie la plus connue.

Le concept de «cryptomonnaie» (ou monnaie virtuelle) trouve son origine en 2009 dans la création du *bitcoin*

transnational aangepakt moeten worden via intense netwerken van samenwerking tussen de Europese Centrale Bank en de toezichthoudende organismen.

Het voorstel van resolutie verwijst naar een reglement van de FSMA van vijf jaar geleden. Dit reglement is het eerste in zijn soort. De FSMA is de eerste autoriteit ter wereld die de regering heeft voorgesteld om een verbod in te stellen op het gebruik van financiële producten waarvan het rendement rechtstreeks of onrechtstreeks afhangt van de *bitcoin* of van ander virtueel geld. België is op dit moment het enige land dat zo'n verbod ook heeft ingesteld en heeft intussen heel wat ervaring ter zake opgebouwd.

In dit kader zijn er vrij interessante technologische ontwikkelingen, zoals de *blockchain*-technologie, met name de mogelijkheid om een register van informatie bij te houden via ketens van informatie die aan elkaar vastzitten. Volgens de wereldvermaarde econoom Joseph Schumpeter, zijn de eerste gebruikers van een revolutionaire nieuwe technologie niet altijd de beste. Deze omwenteling moet zijn gang kunnen gaan maar tegelijk moeten we het kaf van het koren kunnen scheiden.

De doelstelling van cryptomunten is een gedecentraliseerd *peer-to-peer* netwerk te creëren waarbinnen transacties worden aangegaan zonder enige tussenpersoon of centraal toezicht.

De forse stijging van de *bitcoin* zorgt in 2017 voor een rage voor cryptomunten in het algemeen, en voor *Initial coin offerings*; het begrip «cryptomunt» werd uitgebreid naar «cryptoactiva».

In 2019 werd in de aankondiging van het *libra*-project door Facebook de nadruk gelegd op een specifiek type van cryptomunt, *stablecoin* genaamd.

De benadering van de financiële regulatoren werd goed samengevat door Mark Carney, de voormalige voorzitter van de *Financial Stability Board* (FSB): «*we will welcome the Libra community with open minds but not with open doors*».

I) De cryptomunten

De *bitcoin* is de bekendste cryptomunt.

Het begrip «cryptomunt» (of virtuele munt) is ontstaan met de creatie van de *bitcoin* in 2009 door een persoon

par une personne ou un groupe de personnes se nommant Satoshi Nakamoto, qui avait publié en 2008 un protocole sur le *bitcoin*.

En 2018, la Banque centrale européenne définissait le *bitcoin* comme suit:

«Le bitcoin est considéré comme une monnaie virtuelle. (...). Il s'agit essentiellement d'un instrument numérique, pouvant être échangé par voie électronique, qui n'existe pas physiquement. Un réseau d'ordinateurs utilisant des formules mathématiques complexes, et non une autorité ou une organisation unique, crée les bitcoins et en assure le suivi. Le bitcoin est donc virtuel, mais ne constitue pas une monnaie.»

Autrement dit, une monnaie virtuelle (cryptomonnaie) est une forme de «monnaie» numérique, *peer-to-peer* et non réglementée (aucune banque centrale n'intervient), émise et généralement contrôlée par ses inventeurs. Elle est utilisée et acceptée, sans aucun engagement, par les membres d'une communauté virtuelle spécifique. Afin de sécuriser l'utilisation et les transactions, elle est codée au moyen de formules mathématiques complexes; elle est, par ailleurs, basée sur la chaîne de blocs (*blockchain*) et la technologie des registres distribués (*Distributed Ledger Technology*, DLT).

L'engouement et l'effervescence entourant le *bitcoin* ont conduit à l'apparition de beaucoup d'autres cryptomonnaies comme par exemple *ethereum*, *ripple*, *monero*, etc.

Les jetons numériques émis lors d'*Initial Coin Offerings* n'étant pas destinés en priorité à être utilisés comme moyen d'échange, le concept de «crypto-actif» est apparu.

Quels sont les usages adéquats qui ont été faits du bitcoin depuis sa création en 2009 et comment ce système se présente-t-il philosophiquement?

Le *bitcoin* est un système décentralisé qui a des avantages et des inconvénients et qui a pour but de créer un objet virtuel qui est assimilé d'une manière non adéquate à une monnaie. Il s'agit plutôt d'un moyen d'échange, créé par un réseau d'ordinateurs qui sont animés par ce qu'on appelle des mineurs. Ces derniers font progresser la chaîne de transactions. L'avantage de cette technique consiste dans le fait que chaque transaction faite avec des *bitcoins* est validée par ces ordinateurs. Cette validation requiert un certain nombre d'exigences qui découlent d'un algorithme de scellement. En tant que tel, la technique de l'algorithme de scellement n'est pas neuve et connaît différentes applications dans la pratique. La

of groep personen onder de naam Satoshi Nakamoto, die in 2008 een protocol over de *bitcoin* had gepubliceerd.

De Europese Centrale Bank gaf in 2018 volgende définition van de *bitcoin*:

«De bitcoin wordt wel een virtuele valuta genoemd. (...). De bitcoin is in wezen een digitale munteenheid die elektronisch kan worden uitgewisseld. Bitcoins bestaan niet als fysiek object. Bitcoins worden gecreëerd en gevolgd door een netwerk van computers waarbij gebruik gemaakt wordt van complexe wiskundige formules, in plaats van door één autoriteit of organisatie. Dus wel virtueel, maar geen «echte» valuta.»

Met andere woorden, een virtuele munt (cryptomunt) is een vorm van niet-geregelmenteerde digitale (geen tussenkomst van een centrale bank), *peer-to-peer* «munt», uitgegeven en meestal gecontroleerd door zijn ontwikkelaars. Ze wordt gebruikt en aanvaard door de leden van een specifieke virtuele gemeenschap waarbij geen enkele verplichting bestaat. Ze is gecodeerd via complexe wiskundige formules om het gebruik en de transacties te beveiligen en is gebaseerd op *blockchain* en *Distributed Ledger Technology* (DLT).

De geestdrift en de opschudding rond de *bitcoin* hebben geleid tot het ontstaan van tal van nieuwe cryptomunten zoals *ethereum*, *ripple*, *monero*, enz.

Aangezien de numerieke penningen die werden uitgegeven naar aanleiding van de *Initial Coin Offerings* niet in de eerste plaats bestemd waren om als ruilmiddel te worden gebruikt, is het concept «cryptoactiva» ontstaan.

Welk adequaat gebruik is er gemaakt van de bitcoin sinds de oprichting ervan in 2009 en wat is het opzet van het systeem?

De *bitcoin* wordt gekenmerkt door een gedecentraliseerd systeem met voor- en nadelen, dat erop gericht is een virtueel object te creëren dat niet helemaal terecht wordt gelijkgesteld met een munt. Het gaat veeleer om een ruilmiddel, dat tot stand gebracht wordt door een netwerk van computers die aangestuurd worden door zogenaamde *miners*. Zij zorgen ervoor dat de keten van transacties vooruitgaat. Het voordeel van deze techniek is dat elke transactie die met *bitcoins* gebeurt door die computers wordt gevalideerd. Die validering moet aan een aantal eisen voldoen die voortvloeien uit een verzegelingsalgoritme. De techniek van het verzegelingsalgoritme is niet nieuw en er zijn verschillende

Belgique est un précurseur, notamment pour ce qui concerne la cybersécurité. Comme exemple d'algorithme de scellement, on peut citer le fait que le dernier numéro du compte IBAN est un résidu d'un algorithme de scellement, ce qui permet à la banque de rejeter une transaction que le consommateur voulait faire lorsqu'il se trompe dans un numéro de compte.

Satoshi a limité le nombre maximal de *bitcoins* à 21 millions d'unités. L'une des manières d'acquérir des *bitcoins* est via les fameuses plateformes d'échange de *bitcoins* qui font l'objet de mesures qui sont prévues dans le cadre de la transposition de la cinquième directive anti-blanchiment.

Dans le protocole de départ des *bitcoins*, un jeu de codes secrets et publics soi-disant à même d'éviter des cyberattaques a été prévu. Cet élément a été mis en doute: la constante évolution fait qu'il n'y a en réalité aucune défense contre les cyberattaques.

Les clés des codes sont très importantes et doivent être gardées sinon elles sont irrécupérables. Une plateforme d'échange de *bitcoins* au Canada dont le fondateur était décédé, emportant avec lui ses clés de codes, s'est écroulée.

À la fin 2017, il y a eu un effet d'enthousiasme pour les cryptomonnaies qui n'est toutefois pas dû à la considération qu'il s'agissait d'une valeur refuge. À ce moment, le marché d'actions était en augmentation et les investisseurs se sont lancés dans les *bitcoins*.

L'évolution depuis 2009 des *bitcoins* montre un pic gigantesque en 2017, puis une chute vertigineuse et puis une remontée depuis l'annonce du projet *libra*, la cryptomonnaie de *Facebook*. Le projet repose sur un panier dit plus stable de différentes réserves monétaires.

toepassingen in de praktijk. België is een voorloper, onder meer inzake cyberveiligheid. Een voorbeeld van een verzegelingsalgoritme is te vinden in het IBAN rekeningnummer: het laatste cijfer is een residu van een verzegelingsalgoritme en aan de hand daarvan kan de bank een verrichting van een consument weigeren wanneer hij een verkeerd rekeningnummer ingeeft.

Satoshi heeft het maximumaantal *bitcoins* beperkt tot 21 miljoen eenheden. Een van de manieren om *bitcoins* aan te kopen is via platformen voor de uitwisseling van *bitcoins*. Die platformen zijn onderworpen aan de maatregelen uit de om te zetten vijfde antiwitwasrichtlijn.

In het startprotocol van de *bitcoins* wordt voorzien in een set van geheime en publieke codes die het mogelijk zouden maken om cyberaanvallen te voorkomen. Maar dit wordt betwijfeld: de constante evolutie zorgt ervoor dat er in werkelijkheid geen bescherming is tegen cyberaanvallen.

De sleutels van de codes zijn van zeer groot belang en moeten bewaard worden, zo niet kunnen ze niet worden teruggevonden. Een belangrijk platform voor de uitwisseling van *bitcoins* in Canada is in elkaar gezakt nadat de stichter ervan overleed en de sleutels met hem verdwenen.

Eind 2017 was er nogal wat enthousiasme voor de cryptomunten, dat evenwel niet was ingegeven door de overweging dat het om een waardevaste investeringen ging. Op dat moment stegen de aandelenmarkten en lieten investeerders hun oog vallen op de *bitcoins*.

De evolutie van *bitcoins* sinds 2009 vertoont een gigantische piek in 2017, gevolgd door een duizelingwekkende daling, met daarna weer een stijging sinds de aankondiging van het *libra*-project, de cryptomunt van *Facebook*. Dat project berust op een meer stabiel geachte korf van verschillende monetaire reserves.

COURS BTC/USD

Consultez les informations sur le cours Bitcoin (Bitcoin) - États-Unis (Dollar) : taux de change



Il y a quelque cinq mille types de cryptomonnaies actives répertoriées. Une très grande majorité d'entre elles sont soit mortes, soit en déshérence ou ne disposent d'aucun marché liquide. À ce jour, seules quelques-unes sont utilisées en pratique.

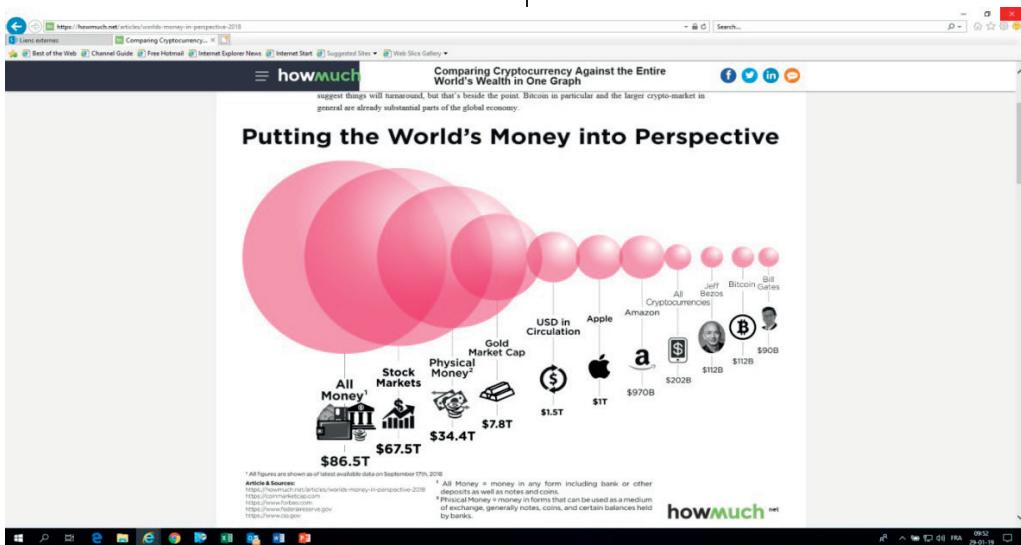
Cela signifie-t-il que les cryptomonnaies représentent un risque systémique?

Les autorités de contrôle européennes et internationales estiment jusqu'à présent que, puisque les risques ne sont pas systémiques, elles ne devaient pas s'en occuper.

Er zijn zowat vijfduizend actieve soorten cryptomunten geteld. Een groot deel daarvan is hetzij uitgedoofd, hetzij onbeheerd of heeft geen liquide markt. Op dit moment worden er maar enkele gebruikt in de praktijk.

Betekent dit dat de cryptomunten een systemisch risico vormen?

De Europese en internationale controleautoriteiten zijn tot nog toe van mening dat ze zich daar niet hoeven over te buigen aangezien de daaraan verbonden risico's niet systemisch zijn.



Septembre 2018

Ce transparent de septembre 2018 montre en ordre décroissant l'importance de la monnaie du monde, de type crypto et physique. On voit que la valorisation du *cryptocurrency* est juste au milieu entre la valeur d'Amazon et le patrimoine de son créateur, Jeff Bezos.

September 2018

Dit beeld van september 2018 toont in dalende orde het belang van munten in de wereld, zowel de cryptomunten als de fysieke munten. De waarde van de *cryptocurrency* bevindt zich tussen de waarde van Amazon en het vermogen van de oprichter ervan, Jeff Bezos.

Market Cap Wars: Banks vs. Cryptocurrencies



Février 2018

Si l'on compare la valeur des cryptomonnaies entre février 2018 et septembre 2018, on constate qu'elle s'est

Februari 2018

Als men de waarde van de cryptomunten vergelijkt tussen februari 2018 en september 2018, stelt men vast

réduite de moitié, ce qui démontre le caractère hautement volatile des cryptomonnaies.

À un moment de pic, les cryptomonnaies ne représentent pas plus que la valeur d'une seule banque américaine.

Où peut-on acquérir des cryptomonnaies?

– Soit en devenant soi-même un mineur dans le cas de *bitcoin*. On doit disposer d'une «ferme» à *bitcoins* et un nombre incalculable d'ordinateurs. Il y a deux ans, on a calculé que l'énergie nécessaire pour produire le *bitcoin* était équivalente à la production énergétique de la Suisse. Les grandes fermes à *bitcoins* se situent dans des pays comme la Mongolie où les grands espaces permettent de produire de l'énergie. Les mineurs n'émanent pas du monde citoyen mais bien des commerçants qui possèdent de gros moyens financiers et informatiques.

– Soit en les acquérant sur une plateforme d'échange. Ces plateformes doivent se conformer à la réglementation de la cinquième directive anti-blanchiment. Actuellement, le SPF Économie, la FSMA, la CETIF et la Banque nationale travaillent à une régulation de transposition de la cinquième directive anti-blanchiment.

– Soit en recevant des cryptomonnaies sous forme de dons.

Selon les partisans des cryptomonnaies, leurs détenteurs en ont la propriété et bénéficient de la liberté des paiements, transfrontaliers en particulier, et de l'anonymat (ce qu'on appelle les transactions «pseudonymes»), ce qui augmente le danger de blanchiment d'argent et fait obstacle à l'obtention d'informations transparentes, en tout cas pour ceux qui comprennent le fonctionnement des technologies de la chaîne de blocs ou du registre distribué (DLT).

Ces partisans, ou «croyants», estiment que la chaîne de blocs et le registre distribué pourraient avoir de multiples applications, quoiqu'il soit encore trop tôt pour en connaître le potentiel réel et la véritable valeur.

De par leur caractère anonyme, les cryptomonnaies peuvent être utilisées pour des activités illégales, telles que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Il n'existe pas ou peu de protection pour les détenteurs de cryptomonnaies. En cas de perte, le détenteur est livré à lui-même.

dat ze met de helft is gedaald. Dat toont aan dat cryptomunten heel volatil zijn.

Op een piekmoment zijn de cryptomunten niet meer waard dan één enkele Amerikaanse bank.

Waar kan men cryptomunten aankopen?

– Hetzij door zelf *miner* te worden in het geval van *bitcoin*. Men moet over een *bitcoin*-bedrijf beschikken met ontelbaar veel computers. Twee jaar geleden werd berekend dat de energie die nodig is om de *bitcoin* te produceren gelijk is aan de energieproductie van Zwitserland. Grote *bitcoin*-bedrijven bevinden zich in landen als Mongolië waar er genoeg ruimte is om energie te produceren. *Miners* zijn geen gewone burgers maar zijn zakenlui die over veel financiële en informaticamiddelen beschikken.

– Hetzij door ze aan te kopen op een uitwisselingsplatform. Die platformen moeten de reglementering naleven die is ingevoerd krachtens de vijfde antiwitwasrichtlijn. Momenteel bereiden de FOD Economie, de FSMA, de CFI en de Nationale Bank de omzetting van die vijfde antiwitwasrichtlijn voor.

– Hetzij door het ontvangen van cryptomunten onder de vorm van giften.

Volgens de voorstanders van cryptomunten, heeft de houder van een cryptomunt een eigendomsrecht en geniet hij van vrijheid van betaling, vooral voor grensoverschrijdende betalingen, en van anonimitet (zogenaamde «pseudonieme» transacties) wat een groot gevaar is voor witwassen van geld en voor het verkrijgen van transparante informatie, althans voor wie de werking van *blockchain* en DLT begrijpt.

Deze voorstanders, dikwijls de «believers», zijn van mening dat *blockchain* en DLT veel toepassingen zou kunnen hebben, ook al is het nu nog te vroeg om te zeggen wat het reële potentieel en de echte waarde ervan zouden zijn.

De anonieme aard van de cryptomunten zorgt ervoor dat ze gebruikt kunnen worden voor illegale activiteiten, zoals het witwassen van geld of de financiering van terrorisme.

Er is weinig tot geen bescherming voor houders van cryptomunten. In geval van verlies is de houder op zichzelf aangewezen.

Les cryptomonnaies ne sont pas acceptées partout. Certaines entreprises acceptent les paiements en ligne en cryptomonnaies, mais elles sont encore peu nombreuses.

Les cryptomonnaies sont caractérisées par une grande volatilité. Il n'est pas rare d'assister à des chutes de cours de 10 à 30 % sur une journée.

Les frais de transaction peuvent être extrêmement importants et la vitesse des transactions n'est pas non plus vraiment supersonique.

Des manipulations de cours ne sont pas exclues concernant les cryptomonnaies. La valeur d'une cryptomonnaie n'est pas unique et varie selon la plateforme où l'on acquiert ou échange cette monnaie.

Il existe de nombreuses escroqueries en matière de cryptomonnaies. De plus, il convient de ne pas sous-estimer les coûts relatifs aux opérations sur ou en cryptomonnaies.

Les cryptomonnaies ont un impact écologique important. Elles présentent par ailleurs également des risques juridiques.

La cybersécurité des cryptomonnaies pose également problème. Un professeur canadien (Gilles Brassard, prix Wolff de physique 2018), grand spécialiste en la matière, a insisté sur les dangers des monnaies virtuelles. De nombreuses plateformes crypto ont d'ailleurs été hackingées, telles que: *Coincheck* (janvier 2018, 530 millions de dollars), *the DAO* (juin 2016, 157 millions de dollars) et *Mt Gox* (février 2014, 400 millions de dollars).

2) Institutions européennes et internationales

Aux niveaux européen et international, plusieurs institutions suivent le développement du phénomène des cryptomonnaies:

- sur le plan international, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV, *International Organization of Securities Commissions* – IOSCO) créée en 1983, joue un rôle primordial. L'on peut comparer l'OICV aux Nations unies au sein de laquelle les décisions sont aussi prises à l'unanimité;

- sur le plan européen, l'ESMA (*European Securities and Markets Authority*) est active dans ce cadre. Elle constitue une des trois agences de supervision européennes avec l'Autorité bancaire européenne (ABE) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP).

Cryptomunten worden niet overal aanvaard. Sommige bedrijven aanvaarden onlinebetalingen met cryptomunten, maar ze zijn nog niet zeer talrijk.

Cryptomunten worden gekenmerkt door hoge volatiliteit. Het gebeurt niet zelden dat de koersen met 10 tot 30 % zakken op één dag.

Transactiekosten kunnen heel hoog zijn en de snelheid van die transacties is bovendien niet echt supersonisch te noemen.

Het is niet uitgesloten dat er koersmanipulaties gebeuren met cryptomunten. De waarde van een cryptomunt is niet uniek en schommelt naargelang van het platform waarop de munt wordt aangeschaft of uitgewisseld.

Oplichting met cryptomunten komt vaak voor. Bovendien mag men de kosten van de operaties met of in cryptomunten niet onderschatten.

Cryptomunten hebben een aanzienlijke ecologische impact en houden ook juridische risico's in.

Ook de cyberveiligheid van cryptomunten is problematisch. De Canadese professor Gilles Brassard, winnaar van de Wolf Prize in de natuurkunde 2018, is specialist in deze materie en heeft gewezen op het gevaar van virtuele munten. Tal van cryptoplatformen werden al gehackt: het gebeurde bij *Coincheck* (januari 2018, 530 miljoen dollar), bij *the DAO* (juni 2016, 157 miljoen dollar) en bij *Mt.Gox* (februari 2014, 400 miljoen dollar).

2) Europese en internationale instellingen

Op Europees en internationaal niveau volgen verschillende instellingen de ontwikkelingen inzake het fenomeen van de cryptomunten:

- op het internationaal niveau speelt de *International Organisation of Securities Commissions* (IOSCO), opgericht in 1983, een uiterst belangrijke rol. IOSCO kan vergeleken worden met de Verenigde Naties waar de beslissingen ook bij eenparigheid worden genomen;

- op Europees niveau is de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) actief op dit gebied. Ze is een van de drie Europese agentschappen van toezicht, samen met de Europese Bankautoriteit (EBA) en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA).

a) OICV

L’Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV, *International Organization of Securities Commission* – IOSCO), qui fixe les normes des marchés financiers au niveau mondial, a identifié les crypto-actifs comme l’une des priorités majeures de son programme de travail pour 2019 et 2020.

Quant aux ICO («*initial coin offerings*»), l’OICV a mis en place un réseau et une structure de support qui permettent aux institutions de contrôle du monde entier d’échanger leurs expériences dans ce domaine.

L’OICV a publié en mai 2019 un document de consultation intitulé «*Issues, Risks and Regulatory Considerations Relating to Crypto-Asset Trading Platforms*»; le rapport final sera communiqué en février 2020 (1).

«*The Crypto Assets Trading Platform report provides key considerations and related toolkits for regulatory authorities to use for regulating crypto-asset trading platforms.*»

L’OICV a entamé une étude des risques liés aux fonds d’investissement qui détiennent des positions en crypto-actifs; celle-ci sera terminée début 2020.

Le Conseil de l’OICV a approuvé un mandat pour de nouvelles activités éducatives en matière de crypto-actifs, destinées aux investisseurs.

«*The project will identify relevant methods of providing investor education materials about crypto assets for retail investors. The overall goal of this work will be to enhance the protection of retail investors by better informing them about the risks and characteristics of crypto assets. The final report will identify methods for offering investor education about crypto assets to retail investors, including material for possible use by IOSCO members.*»

Au sein de son réseau FinTech, l’OICV a créé un *Stablecoin Working Group*, chargé du suivi des développements dans ce domaine (à savoir des crypto-actifs dont la valeur sous-jacente est censée rester stable – cf. projet *Libra*). Les termes de référence de ce réseau sont les suivants:

«*The Board acknowledges that stablecoins can potentially offer benefits to market participants, consumers*

(1) À consulter sur <https://www.cosco.org/library/pubdocs/pdf/IOS-COPD649.pdf>.

a) IOSCO

De *International Organization of Securities Commission* (IOSCO), als internationale standaardsetter voor de financiële markten, heeft in haar werkprogramma’s 2019 en 2020 de cryptoactiva geïdentificeerd als één van de topprioriteiten voor 2019 en 2020, .

IOSCO heeft een ICO («*initial coins offerings*») netwerk en een *ICO Support Framework* opgericht om toezichtshouders wereldwijd toe te laten ervaringen over *Initial Coin Offerings* uit te wisselen.

IOSCO publiceerde in mei 2019 een consultatiedocument «*Issues, Risks and Regulatory Considerations Relating to Crypto-Asset Trading Platforms*»; het eindverslag zal in februari 2020 worden bekendgemaakt (1).

«*The Crypto Assets Trading Platform report provides key considerations and related toolkits for regulatory authorities to use for regulating crypto-asset trading platforms.*»

IOSCO heeft een onderzoek aangevat van de risico’s verbonden aan beleggingsfondsen die posities hebben op crypto-activa en zal dit begin 2020 afronden.

De IOSCO *Board* heeft een mandaat voor nieuwe werkzaamheden goedgekeurd op het gebied van de educatie van beleggers betreffende cryptoactiva.

«*The project will identify relevant methods of providing investor education materials about crypto assets for retail investors. The overall goal of this work will be to enhance the protection of retail investors by better informing them about the risks and characteristics of crypto assets. The final report will identify methods for offering investor education about crypto assets to retail investors, including material for possible use by IOSCO members.*»

IOSCO heeft in de schoot van zijn *FinTech Network* een *Stablecoin Working Group* opgericht, die belast is met de opvolging van de ontwikkelingen op het gebied van *Stablecoins* (d.i. een vorm van cryptoactiva waarvan de onderliggende waarde geacht wordt stabiel te zijn – cf. project *Libra*). De *terms of reference* van dit netwerk luidde als volgt:

«*The Board acknowledges that stablecoins can potentially offer benefits to market participants, consumers and*

(1) Te consulteren op: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCO PD 649.pdf>.

and investors. However, it is also aware of potential risks in a number of areas, including consumer protection, market integrity, transparency, conflicts of interest and financial crime, as well as potential systemic risks.

The FinTech Network produced an assessment for the Board of how IOSCO Principles and Standards could apply to global stablecoin initiatives. The assessment concluded that a case-by-case approach is needed to establish which IOSCO Principles and Standards, and national regulatory regimes, would apply. A detailed understanding of how the particular proposed stablecoin is expected to operate is therefore needed, including the rights and obligations it confers on participants and the continuing obligations of the sponsor. In early 2020, these findings will be published.

Global Stablecoin initiatives are rightly subject to significant international and public scrutiny. [...] global stablecoins with potential systemic footprints give rise to a set of serious public policy and regulatory risks. We therefore encourage international collaboration, so the risks relating to stablecoins can be identified and mitigated, and the potential benefits realised.

The recent G7 Report outlined a number of concerns and IOSCO will participate fully in the FSB's follow-up work, working closely with other standard setting bodies to ensure a coordinated response.

It is important that those seeking to launch stablecoins, particularly proposals with potential global scale, engage openly and constructively with all relevant regulatory bodies where they may be seeking to operate.

In addition to supporting the work of the FSB, the IOSCO FinTech Network will continue its assessment and consideration of global stablecoin initiatives. The Network will also facilitate information sharing between securities market regulators.»

b) ESMA

En raison des inquiétudes soulevées par la spéculation visant ces instruments, l'ESMA a publié en novembre 2017 et février 2018, respectivement, deux déclarations sur les *Initial Coin Offerings* (ICOs) et, conjointement avec l'EBA et l'EIOPA, une mise en garde concernant les monnaies virtuelles en février 2018.

Dans la foulée de ces publications, l'ESMA a mis sur pied un groupe de travail sur les ICOs et les crypto-actifs pour promouvoir la convergence dans le domaine de leur réglementation / supervision, présidé par M. Jean-Paul

investors. However, it is also aware of potential risks in a number of areas, including consumer protection, market integrity, transparency, conflicts of interest and financial crime, as well as potential systemic risks.

The FinTech Network produced an assessment for the Board of how IOSCO Principles and Standards could apply to global stablecoin initiatives. The assessment concluded that a case-by-case approach is needed to establish which IOSCO Principles and Standards, and national regulatory regimes, would apply. A detailed understanding of how the particular proposed stablecoin is expected to operate is therefore needed, including the rights and obligations it confers on participants and the continuing obligations of the sponsor. In early 2020, these findings will be published.

Global Stablecoin initiatives are rightly subject to significant international and public scrutiny. [...] global stablecoins with potential systemic footprints give rise to a set of serious public policy and regulatory risks. We therefore encourage international collaboration, so the risks relating to stablecoins can be identified and mitigated, and the potential benefits realised.

The recent G7 Report outlined a number of concerns and IOSCO will participate fully in the FSB's follow-up work, working closely with other standard setting bodies to ensure a coordinated response.

It is important that those seeking to launch stablecoins, particularly proposals with potential global scale, engage openly and constructively with all relevant regulatory bodies where they may be seeking to operate.

In addition to supporting the work of the FSB, the IOSCO FinTech Network will continue its assessment and consideration of global stablecoin initiatives. The Network will also facilitate information sharing between securities market regulators.»

b) ESMA

Wegens de ongerustheid over de speculatie in die instrumenten heeft de ESMA in november 2017 en februari 2018 respectievelijk twee verklaringen over *Initial Coin Offerings* (ICO's) gepubliceerd, naast een waarschuwing, samen met de EBA en EIOPA, over virtuele munten in februari 2018.

Aansluitend op die verklaringen heeft de ESMA een werkgroep opgericht over ICO's en cryptoactiva met als doel de convergentie in de Europese reglementering en toezicht te bevorderen. Die werkgroep wordt

Servais. Le groupe de travail réunit des représentants de 24 États membres, de l'EBA, de la BCE et de la Commission européenne.

En outre, dans le cadre de son plan d'action FinTech, la Commission avait demandé à ESMA / EBA / EIOPA d'évaluer pour fin 2018 la pertinence de la réglementation existante au regard des ICOs et des crypto-actifs.

En janvier 2019, l'ESMA a publié le résultat de ses travaux sur les ICOs et les crypto-actifs dans un avis adressé aux institutions européennes.

Dans son avis, qui est la première publication juridique officielle d'une organisation en charge de la régulation du contrôle du secteur financier, l'ESMA précise quelles règles européennes en vigueur sont susceptibles de s'appliquer aux crypto-actifs répondant à la définition d'instruments financiers et indique les problèmes qui pourraient se poser concernant l'application de ce cadre.

L'ESMA appelle les institutions européennes (Parlement, Conseil et Commission) à examiner ces questions et, le cas échéant, à légiférer.

Lorsque les crypto-actifs répondent à la définition d'instruments financiers

Lorsque les crypto-actifs répondent à la définition d'instruments financiers, ceux-ci et les activités qui y sont liées sont susceptibles d'être soumis à l'ensemble des règles européennes concernant le secteur financier, et notamment:

- au règlement Prospectus;
- à la directive Transparence;
- à la directive MiFID et au règlement MiFIR;
- aux règlements sur les abus de marché et sur la vente à découvert;
- au règlement concernant les dépositaires centraux de titres;
- à la directive concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres.

Étant donné que ces règles ont été établies sans que ces types d'instruments aient été envisagés, les autorités

voorgezeten door de heer Jean-Paul Servais en bestaat uit de vertegenwoordigers van 24 lidstaten en van de EBA, de ECB et de Europese Commissie.

Bovendien had de Commissie in het kader van haar actieplan FinTech aan ESMA / ERA / EIOPA gevraagd tegen eind 2018 de toepasselijkheid van de bestaande reglementering ten aanzien van ICO's en cryptoactiva te evalueren.

In januari 2019 heeft de ESMA het resultaat van zijn beraadslagingen over ICO's en cryptoactiva gepubliceerd in een advies aan de Europese instellingen.

In dat advies, dat de eerste officiële juridische publicatie van een organisatie is die belast is met de regulering van de controle van de financiële sector, verduidelijkt de ESMA welke van kracht zijnde Europese regels toepasbaar kunnen zijn op de cryptoactiva die beantwoorden aan de definitie van financiële instrumenten. De ESMA wijst ook op de problemen die kunnen opduiken in verband met de toepassing van dat kader.

De ESMA roept de Europese instellingen (Parlement, Raad en Commissie) op om die problemen te onderzoeken en zo nodig wetgevende initiatieven te nemen.

Als cryptoactiva beantwoorden aan de definitie van financiële instrumenten

Als de cryptoactiva aan de definitie van financiële instrumenten beantwoorden, kunnen zij, alsook de eraan verbonden activiteiten, onderworpen worden aan alle Europese regels over de financiële sector, in het bijzonder:

- aan de Prospectusverordening;
- aan de Transparantierichtlijn;
- aan de MiFID-richtlijn en de MiFIR-verordening;
- aan de verordeningen betreffende het marktmisbruik en betreffende *short selling*;
- aan de verordening betreffende centrale effectenbewaarinstellingen;
- aan de richtlijn betreffende het definitief karakter van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en afwikkelingssystemen.

Aangezien bij de opstelling van die regels niet aan dat soort instrumenten werd gedacht, zouden de

compétentes pourraient se heurter à des difficultés d'application de ces règles et il se pourrait que certaines d'entre elles doivent être interprétées ou revues.

Lorsque les crypto-actifs sont considérés comme étant des instruments financiers

Lorsque les crypto-actifs sont considérés comme étant des instruments financiers, l'ESMA estime qu'il conviendrait:

- de déterminer plus clairement quels types de services / d'activités pourraient être considérés comme des services de conservation / de garde en ce qui concerne les crypto-actifs; de plus, il pourrait être nécessaire de réexaminer certaines des exigences auxquelles les services de conservation / garde sont soumis étant donné qu'elles pourraient ne pas être adaptées aux spécificités des crypto-actifs;
- de définir plus clairement les concepts de règlement et de caractère définitif du règlement lorsqu'ils s'appliquent aux crypto-actifs; une attention particulière devrait être accordée aux «mineurs» eu égard à leur rôle-clé dans la confirmation / la validation des transactions;
- d'envisager des manières possibles de faire face aux risques propres à la technologie sous-jacente; il faudrait en particulier disposer d'un moyen de s'assurer que le protocole et les contrats intelligents à la base des transactions répondent à des exigences minimales en matière de fiabilité et de sécurité.

De plus, l'ESMA est d'avis que les règles en vigueur présentent des lacunes et posent des problèmes liés à la nature décentralisée de certaines plateformes de *trading* ainsi qu'au fait que les exigences actuelles en matière de transparence et de rapportage n'ont pas été fixées en fonction des crypto-actifs.

Les crypto-actifs qui ne sont pas considérés comme étant des instruments financiers

En ce qui concerne les crypto-actifs qui ne sont pas considérés comme étant des instruments financiers, les consommateurs peuvent encourir des risques substantiels. L'ESMA entrevoit deux options à cet égard:

- option A: instaurer un régime sur mesure avec des règles plus fines pour les crypto-actifs qui ne sont pas considérés comme étant des instruments financiers.

bevoegde autoriteiten geconfronteerd kunnen worden met moeilijkheden bij de toepassing van die regels en moeten sommige ervan wellicht geïnterpreteerd of herzien worden.

Als cryptoactiva als financiële instrumenten worden beschouwd

Als de cryptoactiva als financiële instrumenten worden beschouwd, meent de ESMA dat het nodig is:

- duidelijker vast te stellen welke soorten diensten en activiteiten beschouwd kunnen worden als diensten van bewaring / bewaking wat betreft de cryptoactiva; bovendien zou het nodig kunnen zijn sommige vereisten waaraan de diensten voor bewaring / bewaking moeten voldoen, opnieuw te onderzoeken, aangezien ze mogelijk niet aangepast zijn aan de specifieke kenmerken van cryptoactiva;
- de omschrijving «definitief karakter van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en afwikkelingssystemen» duidelijker te definiëren als ze van toepassing is op cryptoactiva; bijzondere aandacht moet worden besteed aan «*miners*», gezien hun rol in de bevestiging / validering van de transacties;
- mogelijke manieren te bekijken om risico's eigen aan de onderliggende technologie het hoofd te bieden; meer bepaald is er nood aan een middel waarmee men zich ervan kan vergewissen dat het protocol en de slimme contracten die aan de basis liggen van de transacties aan minimumvereisten voldoen op het vlak van betrouwbaarheid en veiligheid.

Bovendien meent de ESMA dat de van kracht zijnde regels leemtes vertonen en problemen opleveren die te maken hebben met de gedecentraliseerde aard van sommige *tradingplatforms*, alsook met het feit dat bij de opstelling van de huidige eisen inzake transparantie en *reporting* niet werd gedacht aan cryptoactiva.

Cryptoactiva die niet worden beschouwd als financiële instrumenten

Wat betreft de cryptoactiva die niet worden beschouwd als financiële instrumenten, kunnen de consumenten ernstig gevaar lopen. De ESMA onderscheidt twee mogelijkheden in dat verband:

- optie A: een stelsel op maat invoeren met meer specifieke regels voor cryptoactiva die niet worden beschouwd als financiële instrumenten. Dat stelsel zou

Ce régime devrait en priorité se concentrer sur une extension à ces actifs des exigences anti-blanchiment et prévoir des règles adéquates en matière d'information, de façon à ce que les investisseurs aient conscience des risques encourus avant d'investir des fonds dans l'achat de crypto-actifs. Étant donné que les crypto-actifs sont des produits relativement nouveaux et que les modèles d'entreprise évoluent, l'ESMA pense qu'il est à ce stade prématûr de mettre au point un régime plus complexe;

- option B: ne rien faire. L'ESMA estime que l'option B ne permet pas de prévenir les risques connus pour la protection des investisseurs et l'intégrité des marchés. L'ESMA recommande donc aux responsables politiques européens de choisir l'option A.

3) Contexte réglementaire

Les pays membres du G20, ainsi que la *Financial Stability Board* (FSB, Conseil de stabilité financière – CSF), son bras armé, se sont engagés à étendre aux cryptomonnaies les normes auxquelles les établissements financiers adhèrent déjà – telles que les règles relatives à l'obligation de connaître son client (*Know-Your-Customer*).

Au sein de l'Union européenne, la cinquième directive anti-blanchiment prévoit que les «prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales» et les «prestataires de services de portefeuilles de conservation» soient soumis aux dispositions en matière de blanchiment. Cette directive est en cours de transposition en droit belge. En décembre 2019, la Commission européenne a lancé une consultation publique sur un cadre réglementaire pour les crypto-actifs.

Mises en garde de la FSMA depuis 2014 qui visent surtout le consommateur:

- mises en garde contre les monnaies virtuelles en 2014 et 2015 (conjointement avec la BNB);
- mise en garde sur *OneCoin* en 2016;
- mise en garde contre les *Initial Coin Offerings* en 2017;
- mise en garde contre les plateformes frauduleuses de *trading* de cryptomonnaies en 2018;
- interdiction de commercialisation de certains produits financiers (3 avril 2014).

er in de eerste plaats op moeten gericht zijn de antiwitwasvereisten uit te breiden tot die valuta en zou adequate regels moeten invoeren op het vlak van informatie, zodat de investeerders zich bewust zijn van de risico's vooraleer ze middelen investeren in de aankoop van cryptoactiva. Aangezien cryptoactiva relatief nieuwe producten zijn en de bedrijfsmodellen evolueren, is de ESMA van mening dat het in dit stadium te vroeg is een complexer systeem uit te werken;

- optie B: niets doen. De ESMA meent dat het met optie B niet mogelijk is de investeerders en de integriteit van de markten te beschermen tegen de gekende risico's. De ESMA raadt de Europese politiek verantwoordelijken dus aan te kiezen voor optie A.

3) Reglementaire context

De lidstaten van de G20, alsook de sterke arm ervan, de *Financial Stability Board* (FSB), hebben de belofte aangegaan de regels die de financiële instellingen nu al volgen – zoals de regels in verband met de verplichting de klant te kennen (*Know-Your-Customer*) – uit te breiden tot cryptomunten.

Op het niveau van de Europese Unie bepaalt de vijfde antiwitwasrichtlijn dat de «aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta alsook aanbieders van bewaarportemonnees» worden onderworpen aan de witwasbepalingen. Die richtlijn wordt momenteel omgezet in Belgisch recht. In december 2019 is de Commissie van start gegaan met een openbare raadpleging over een EU-regelgevingskader voor cryptoactiva.

Waarschuwingen van de FSMA sinds 2014 die vooral op de consument zijn gericht:

- waarschuwing tegen virtuele munten in 2014 en 2015 (samen met de NBB);
- waarschuwing tegen *OneCoin* in 2016;
- waarschuwing tegen *Initial Coin Offerings* in 2017;
- waarschuwing tegen frauduleuze platformen voor handel in cryptomunten in 2018;
- commercialiseringsverbod van bepaalde financiële producten (3 april 2014).

Le règlement du 3 avril 2014 de la FSMA concernant l’interdiction de commercialisation de certains produits financiers auprès des clients de détail prévoit que:

«Art. 2. Il est interdit de commercialiser en Belgique, à titre professionnel, auprès d’un ou de plusieurs clients de détail, un ou plusieurs des produits financiers suivants:

[...]

2° un produit financier dont le rendement dépend directement ou indirectement d’une monnaie virtuelle.»

La commercialisation de contrats à terme sur le *bitcoin* auprès de clients de détail est ainsi interdite en Belgique.

4) Lutte contre la fraude à l’investissement

En 2019, la FSMA a reçu 1 227 signalements de fraude, soit quelque quatre signalements par jour, ce qui représentait une augmentation de 23 % par rapport à 2018. Entre 2017 et 2019, les victimes belges de placements frauduleux en cryptomonnaies ont mentionné une perte totale d’environ 5 millions d’euros. Il ne s’agit toutefois que de la partie émergée de l’iceberg.

Tous les signalements n’émanent d’ailleurs pas de victimes. Certains consommateurs contactent la FSMA préventivement, ce qui est le bon réflexe. La hausse du nombre de signalements peut aussi s’expliquer par la plus grande notoriété de la FSMA. Les consommateurs prennent plus facilement contact si bien que la FSMA peut intervenir plus rapidement et éviter un plus grand nombre de victimes encore.

La FSMA met son expertise à la disposition des consommateurs pour leur éviter de lourdes pertes financières.

Les offres d’investissement englobant toute une série de secteurs et de biens sont très nombreuses et très diversifiées; elles sont parfois risquées pour le consommateur. Il est souvent difficile pour le consommateur de récupérer son argent:

- cryptomonnaies et divers types d’offres de placement en cryptomonnaies: achat de cryptomonnaies, livrets d’épargne basés sur des cryptomonnaies, mandats de gestion, *Initial Coin Offerings* (ICO), etc.;

Het reglement van 3 april 2014 van de FSMA betreffende het commercialiseringsverbod van bepaalde financiële producten aan niet-professionele cliënten bepaalt:

«Art. 2. Het is verboden om in België beroepshalve één of meerdere van onderstaande financiële producten te commercialiseren aan één of meerdere niet-professionele cliënten:

[...]

2° een financieel product waarvan het rendement rechtstreeks of onrechtstreeks afhangt van virtueel geld.»

De commercialisering van termijncontracten in *bitcoin* bij niet-professionele cliënten wordt aldus verboden in België.

4) Strijd tegen beleggingsfraude

De FSMA ontving 1 227 fraudemeldingen in 2019, of zo’n vier meldingen per dag, wat een stijging was met 23 % ten opzichte van 2018. Tussen 2017 en 2019 hebben de Belgische slachtoffers van fraude met cryptomunten een totaalverlies van zo’n 5 miljoen euro gemeld. Dit is echter slechts het topje van de ijsberg.

Niet alle meldingen zijn trouwens afkomstig van slachtoffers. Sommige consumenten contacteren de FSMA ook preventief, wat de juiste reflex is. De stijging van het aantal meldingen kan ook door de grotere naamsbekendheid van de FSMA worden verklaard. De consumenten nemen gemakkelijker contact op zodat de FSMA sneller kan ingrijpen en voorkomen dat er nog meer slachtoffers vallen.

De FSMA stelt haar expertise ter beschikking van de consumenten om te voorkomen dat zij grote financiële verliezen zouden lijden.

Er zijn zeer veel en zeer uiteenlopende en vaak voor de consument riskante aanbiedingen om te investeren, die een hele reeks sectoren en goederen omvatten. Het is veelal moeilijk voor de consument om zijn geld terug te krijgen:

- cryptomunten en diverse soorten beleggingsaanbiedingen in cryptomunten: aankoop van cryptomunten, spaarboekjes gebaseerd op cryptomunten, beheermandaten, ICO’s, enz.;

- gestion de patrimoine – livrets d'épargne / de placement: de prétdenus spécialistes règlent tout pour le consommateur;
- *boiler rooms* – vente d'actions ou d'autres produits financiers; les actions achetées sont toutefois fictives ou sans valeur;
- placements alternatifs: placements en vin, whisky, diamants, métaux précieux, dans le secteur de la transition énergétique, dans de l'immobilier, comme des garages;
- plateformes boursières en ligne frauduleuses: plateformes boursières (de *trading*) paraissant très professionnelles, divers types de placements, comme en monnaies virtuelles et en métaux précieux, en actions, contrats de différence (CFD), etc.

La FSMA entreprend des actions contre ces formes de fraudes ou d'escroquerie:

- elle soutient l'innovation financière dans le cadre d'un «*Financial Innovation Hub*» avec la Banque nationale de Belgique;
- elle répond aux questions des consommateurs (voir: les 1 227 signalements de fraude en 2019);
- elle intervient également de manière proactive en publiant des mises en garde – 138 en 2019 –, tout en informant les autorités judiciaires et en collaborant efficacement avec Europol, Interpol et les parquets nationaux et, plus spécialement, avec le parquet fédéral; elle a ainsi permis des arrestations en Turquie et en Israël, entre autres;
- elle mène des enquêtes, en collaboration avec d'autres autorités de contrôle étrangères, les autorités judiciaires, la CTFI, le SPF Économie, ce qui a souvent abouti à la fermeture de sites web douteux ou illégaux;
- elle entreprend des actions à destination du secteur bancaire, par exemple la sensibilisation des auditeurs internes (*compliance officers*) et mise à disposition de listes de comptes bancaires frauduleux.

Il en a résulté plusieurs réalisations concrètes:

- près de 138 mises en garde ont été publiées en 2019 et 533 au cours des cinq dernières années;
- les informations transmises par la FSMA au parquet ont donné lieu à la fermeture de 173 sites web en 2019;

- vermogensbeheer – spaar-/beleggingsboekjes: zogenaamde «specialisten» regelen alles voor de consument;
- *boiler rooms* – verkoop van aandelen of andere financiële producten; de gekochte aandelen zijn echter fictief of waardeloos;
- alternatieve beleggingen: beleggingen in wijn, whisky, diamanten, edelmetalen, de sector van de energietransitie, vastgoed zoals parkeergarages;
- frauduleuze *onlinetrading*platformen: zeer professioneel ogende *trading*-platformen, allerlei soorten beleggingen zoals virtuele munten en edelmetalen, aandelen, CFD's, enz.

De FSMA onderneemt acties tegen die vormen van fraude of oplichting:

- ze ondersteunt de financiële vernieuwing in het kader van een «*Financial Innovation Hub*» met de Nationale Bank van België;
- ze beantwoordt consumentenvragen (zie: de 1 227 fraudemeldingen in 2019);
- ze treedt ook proactief op door het publiceren van waarschuwingen – 138 in 2019 – met melding aan de gerechtelijke autoriteiten en in uitstekende samenwerking met Europol, Interpol en de nationale parketten en, meer bepaald, het federaal parket; dat heeft geleid tot arrestaties onder meer in Turkije en Israël;
- ze doet onderzoeken, in samenwerking met andere buitenlandse toezichthouders, de gerechtelijke autoriteiten, de CFI, de FOD Economie, wat vaak leidt tot de sluiting van dubieuze of illegale websites;
- ze onderneemt acties ten aanzien van de banksector, bijvoorbeeld de sensibilisering van de *compliance officers* en terbeschikkingstelling van lijsten met frauduleuze bankrekeningen.

Dit heeft geleid tot een aantal concrete verwezenlijkingen:

- in 2019 werden zo'n 138 waarschuwingen gepubliceerd en 533 waarschuwingen de voorbije vijf jaar;
- in 2019 werden 173 websites geblokkeerd naar aanleiding van aangiften door de FSMA bij het parket;

– une vaste campagne antifraude a été lancée en collaboration avec le SPF Économie, par l'intermédiaire d'un point de contact commun «Si c'est trop beau pour être vrai, c'est que ça ne l'est pas».

La FSMA peut également être considérée comme pionnière au niveau international:

En 2016, la FSMA a été la première autorité de contrôle d'Europe à interdire la commercialisation de certains instruments risqués qu'elle jugeait inappropriés pour les consommateurs, par exemple, les options binaires, les contrats de différence (CFD) ou les produits dérivés basés sur des cryptomonnaies.

Une collaboration internationale a été mise en place avec l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), par exemple, afin de sensibiliser des pays comme Israël où de très nombreuses entreprises ont développé des logiciels destinés à des jeux vidéo, dont la technologie est abondamment exploitée par des plateformes illégales de *bitcoins*.

En juillet 2018, l'ESMA a suivi l'exemple de la FSMA et a interdit les options binaires.

Échange de vues

M. Van Goidsenhoven fait observer que la Belgique dispose d'un acte législatif concernant les monnaies virtuelles. Comment peut-on compléter l'arrêté royal du 24 avril 2014 interdisant de commercialiser certains produits financiers auprès des clients de détail dont le rendement dépend d'une monnaie virtuelle? La problématique a été abordée par la Commission d'enquête parlementaire Attentats terroristes 22 mars 2016. Ses recommandations ont-elles permis un suivi des mesures préconisées par nos institutions?

Comment M. Servais juge-t-il les mesures annoncées en France en 2014 qui envisagent la fin de l'anonymat, le plafonnement des paiements et la tarification du système fiscal. Le gouvernement français s'en remettait d'ailleurs au niveau européen. M. Servais peut-il donner des précisions à cet égard?

Nos services de renseignements ont-ils fiché certains mineurs de *bitcoins*?

Comment le politique peut-il favoriser le développement vertueux du *blockchain*?

– er is een grote antifraudecampagne opgezet in samenwerking met de FOD Economie via een gemeenschappelijk meldpunt «Als het te mooi is om waar te zijn, is het dat ook!».

De FSMA kan ook beschouwd worden als een pionier op internationaal gebied:

In 2016 was de FSMA de eerste Europese toezichthouder die de commercialisering verbod van bepaalde risicovolle instrumenten die zij ongeschikt achtte voor de consumenten, bijvoorbeeld binaire opties, CFD's of derivaten gebaseerd op cryptomunten.

Er werd een internationale samenwerking op touw gezet met IOSCO bijvoorbeeld om landen als Israël te sensibiliseren, waar heel veel bedrijven *software* voor video-games hebben ontwikkeld waarvan de technologie gretig wordt gebruikt door illegale platformen voor *bitcoins*.

In juli 2018 heeft de ESMA het voorbeeld van de FSMA gevolgd en binaire opties verboden.

Gedachtewisseling

De heer Van Goidsenhoven merkt op dat België over een wettekst beschikt over virtuele munten. Hoe kan men het koninklijk besluit van 24 april 2014 betreffende het commercialiseringverbod van financiële producten aan niet-professionele cliënten, waarvan de opbrengst afhangt van een virtuele munt aanvullen? De problematiek werd aangeraakt in de parlementaire onderzoekscommissie terroristische aanslagen 22 maart 2016. Hebben de aanbevelingen van die commissie geleid tot een opvolging van de maatregelen die door onze instellingen werden aanbevolen?

Hoe beoordeelt de heer Servais de maatregelen die in 2014 in Frankrijk werden aangekondigd met als doel de anonimiteit op te heffen, maximumgrenzen voor betalingen in te voeren en tarieven in te voeren in het fiscaal systeem? De Franse regering liet het trouwens over aan het Europese niveau. Kan de heer Servais daar meer over zeggen?

Hebben onze inlichtingendiensten sommige *miners* van *bitcoins* in kaart gebracht?

Hoe kan de politiek een deugdelijke ontwikkeling van *blockchain* bevorderen?

Mme Hoessen aimeraut des éclaircissements à propos de la cinquième directive anti-blanchiment qui devait être transposée avant le 10 janvier 2020. Où en est la Belgique?

Mme Ahallouch se demande si la Belgique peut être précurseur en matière de contrôle de cryptomonnaies. Elle serait le premier pays au sein de l'Union européenne à légiférer en la matière. Quelles leçons peut-on tirer des expériences des autres pays à travers le monde qui ont une législation à ce propos?

Quel argument peut-on nous donner pour ne pas légiférer à cet égard?

M. Demesmaeker demande si le programme de travail 2019-2024 de la Commission européenne comporte des initiatives visant à concrétiser les recommandations de l'ESMA.

M. Servais signale que, par la mise en place du règlement de la FSMA de 2014, la Belgique était le premier membre de l'Union européenne à prendre cette initiative. Il y avait à l'époque un danger très réel de dérapage qui concernait un certain nombre de produits.

Il n'y avait pas de base légale avant 2014. La FSMA s'est adressée au gouvernement et au Parlement fédéral pour la mise en œuvre d'une base légale, qui a été insérée dans la loi «Twin Peaks II», c'est-à-dire la mise à jour de l'architecture de contrôle. Le règlement a été confirmé par un arrêté royal qui a permis d'interdire en Belgique la vente à n'importe qui de produits financiers dérivés utilisant des *bitcoins*. D'autres produits comme les fonds de placement liquide non harmonisés au niveau de l'Union européenne sont aussi visés.

Dans un second temps, des investissements dans des options binaires ont été interdits au niveau belge et européen. Chaque fois qu'un investisseur faisait une perte, la société censée le conseiller faisait un profit multiplié par dix.

Le règlement de 2014 permet à la FSMA de transférer des dossiers au parquet. Sous l'angle administratif, elle peut infliger des amendes.

La notion de *blockchain* ne doit pas être mise au pilori en tant que telle. La technologie en soi permet de faciliter des transactions.

Mevrouw Hoessen wenst verduidelijking over de vijfde antiwitwasrichtlijn die moet omgezet worden vóór 10 januari 2020. Hoever staat België hierin?

Mevrouw Ahallouch vraagt zich af of België een voorloper kan zijn op het vlak van de controle van cryptogeld. België zou het eerste land zijn in de Europese Unie dat een wetgeving op dat vlak tot stand zou brengen. Welke lessen kunnen we trekken uit de ervaringen van de andere landen in de wereld die al een wetgeving op dat vlak hebben?

Welk argument kan men aanvoeren om geen wetgevende initiatieven te nemen in deze materie?

De heer Demesmaeker vraagt of in het werkprogramma van de Europese Commissie 2019-2024 initiatieven zijn voorzien om de aanbevelingen van ESMA verder uit te werken.

De heer Servais merkt op dat met de invoering van het FSMA-reglement van 2014, België het eerste lid van de Europese Unie was om een dergelijk wettelijk initiatief te nemen. Er was toen een zeer reëel gevaar voor ontsporing op het vlak van een aantal producten.

Vóór 2014 was er geen wettelijke basis. De FSMA heeft de regering en het Federaal Parlement gevraagd een wettelijke basis in te voeren. Die wettelijke basis werd ingevoegd in de «Twin Peaks II-wet», met andere woorden: de controlestructuur werd geüpdate. Het reglement werd bekraftigd door een koninklijk besluit, waardoor in België komaf werd gemaakt met de verkoop aan Jan en alleman van afgeleide financiële producten op basis van *bitcoins*. Ook andere producten, zoals beleggingsfondsen in liquide middelen die niet geharmoniseerd zijn op het niveau van de Europese Unie, worden beoogd.

Vervolgens werden investeringen in binaire opties verboden op Belgisch en Europees niveau. Telkens wanneer een investeerder verlies leed, maakte de maatschappij die de investeerder raad zou moeten geven tien keer zoveel winst.

Met het reglement van 2014 krijgt de FSMA de mogelijkheid dossiers over te maken aan het parket. Op administratief vlak kan de FSMA boetes opleggen.

Het begrip *blockchain* moet niet zomaar aan de schandpaal worden genageld. De technologie op zich biedt de mogelijkheid transacties makkelijker te doen verlopen.

Les avant-projets de transposition de la cinquième directive anti-blanchiment ont été élaborés. Cette directive aurait d'ailleurs pour effet d'élargir les compétences de la FSMA.

Quant à l'avis susmentionné de l'ESMA relatif à la qualification juridique des crypto-actifs, il a été transmis à la Commission européenne. Le vice-président de la Commission européenne, Valdis Dombrovskis, qui a le marché financier dans ses attributions, veut en faire une priorité.

C. Exposé de M. Filip Caron, service *Surveillance of financial market infrastructures, payment services and cyber risks* de la Banque nationale de Belgique

Selon la définition de la Banque nationale, les *bitcoins* ne sont pas de l'argent. Dans notre société, l'argent remplit trois rôles fondamentaux distincts: un moyen d'échange économique, une unité de compte et un moyen d'épargne. Ces fonctions ne sont pas remplies par les *bitcoins*.

Un moyen d'échange économique est efficace s'il est généralement accepté et peut être échangé contre des biens et des services. Bien que différentes études indiquent une augmentation du nombre d'entreprises qui acceptent des *bitcoins* (souvent durant une durée limitée et seulement lorsque la valeur du *bitcoin* est en hausse), le phénomène reste marginal.

Le graphique suivant (*cryptocurrencies in Belgium*) montre le nombre de lieux où, en Belgique, les *bitcoins* sont acceptés. Ils sont peu nombreux. En outre, les caractéristiques de ces premières cryptomonnaies ne sont pas fantastiques: les transactions sont chronophages et onéreuses.

De huidige voorontwerpen tot omzetting van de vijfde antiwitwasrichtlijn zijn opgesteld. Deze richtlijn zou trouwens ook meer bevoegdheden geven aan de FSMA.

Wat het bovenvermelde advies van de ESMA in verband met de juridische kwalificatie van cryptoactiva betreft, werd dit advies overgemaakt aan de Europese Commissie. De ondervoorzitter van de Europese Commissie, Valdis Dombrovskis, bevoegd voor de financiële markt, wil hiervan een prioriteit maken.

C. Uiteenzetting van de heer Caron, dienst *Surveillance of financial market infrastructures, payment services and cyber risks* van de Nationale Bank van België

Volgens de definitie die de Nationale Bank hanteert, zijn *bitcoins* geen geld. Geld vervult in onze samenleving drie verschillende fundamentele functies, te weten: een economisch ruilmiddel, een rekeneenheid en een oppotmiddel. *Bitcoins* vervullen deze functies niet.

Een effectief ruilmiddel is een middel dat algemeen aanvaard is en kan ingewisseld worden tegen goederen en diensten. Hoewel verschillende onderzoeken een toename aantonen van het aantal ondernemingen dat *bitcoins* aanvaarden (zij het vaak heel beperkt in tijd en enkel als de waarde van de *bitcoin* stijgt), toch blijft het een zeer beperkt fenomeen.

De hierna volgende infografiek (*cryptocurrencies in Belgium*) toont aan in hoeveel plaatsen in België *bitcoins* worden aanvaard. Dat is slechts een handvol. De karakteristieken van deze eerste cryptomunten zijn ook niet zo geweldig: de transacties duren behoorlijk lang en zijn ook relatief duur.



Source: <https://coinmap.org/view/#/map/50.49421063/5.10864258/9>.

Pour constituer un moyen d'épargne, l'argent doit également conserver une certaine valeur. La volatilité du cours des *bitcoins* ne paraît peut-être pas néfaste tant que leur valeur monte, mais se ressent fortement lorsqu'elle périclite. D'ailleurs, le cours du *bitcoin* s'est déjà effondré plusieurs fois. Les incidents majeurs qui ont touché des plateformes de *bitcoins* connues, comme *Mt Gox*, dont les clients ont perdu leurs *bitcoins*, montrent que la fonction de moyen d'épargne n'est pas crédible.

Une monnaie remplit une fonction d'unité de compte lorsqu'elle permet d'exprimer et de comparer la valeur des services et des biens. En raison des importantes fluctuations du cours des *bitcoins*, il est très difficile pour le vendeur de fixer un prix, mais il n'est pas simple non plus pour le consommateur de savoir si un prix est équitable. En effet, les prix devront constamment être adaptés.

Les *bitcoins* et les autres cryptomonnaies de première génération (*ethereum* et autres) sont donc dépourvus des diverses caractéristiques essentielles de l'argent, et ne peuvent pas vraiment être utilisés.

Le graphique suivant montre le nombre de Belges qui possèdent des cryptomonnaies: il correspond à 5 %

Bron: <https://coinmap.org/view/#/map/50.49421063/5.10864258/9>.

Om zijn functie als oppotmiddel te kunnen uitoefenen, moet geld ook een zekere waarde behouden. De volatile wisselkoersen van *bitcoins* lijken misschien niet nadelig wanneer de waarde van *bitcoins* stijgt, maar komen des te harder aan wanneer de waarde in elkaar stuikt. De koers van *bitcoin* is trouwens al meerdere keren in elkaar gestuikt. Ook de grote cyberincidenten bij bekende *bitcoin*platformen, zoals *Mt Gox*, waarbij gebruikers hun *bitcoins* verloren zijn, maken dat de functie van oppotmiddel niet geloofwaardig is.

De functie van een munt als rekeneenheid is een manier waarin de waarde van diensten en goederen wordt uitgedrukt en vergeleken. Gezien de sterke fluctuaties in de koers van *bitcoins*, is prijszetting voor een verkoper bijzonder moeilijk, maar voor de consument is het ook niet eenvoudig om de juiste prijs te kennen. Prijzen zullen immers voortdurend moeten aangepast worden.

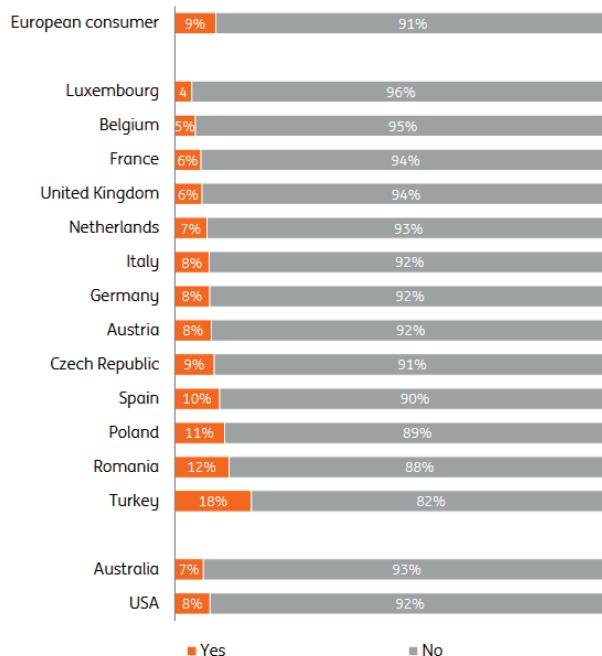
Bitcoin en de andere cryptomunten van de eerste generatie (*ethereum* e.d.) missen dus verschillende sleuteleigenschappen van geld en zijn niet echt bruikbaar.

De hierna volgende grafiek toont het aantal Belgen dat cryptomunten bezit: het gaat om 5 % van de bevolking,

de la population, sensiblement moins que la moyenne européenne de 9 %.

wat duidelijk lager is dan het Europees gemiddelde van 9 %.

The question
"I own some cryptocurrency"
 Asked to everyone. Possible answers are "yes" or "no".



Source: https://think.ing.com/uploads/reports/ING_International_Survey_Mobile_Banking_2018.pdf.

Vu leur efficacité limitée comme moyen de paiement, leur usage limité en Belgique et leur capitalisation boursière limitée au niveau mondial, la BNB conclut que, pour le moment, les cryptomonnaies ne présentent pas d'importance systémique et ne constituent donc pas un gros risque pour la stabilité financière de notre pays.

L'orateur incite quand même à la vigilance: les *bitcoins* et les autres cryptomonnaies sont les premières applications de la technologie de la chaîne de blocs. L'évolution de ces technologies et de ces modèles est considérable et peut avoir des conséquences marquantes. Un exemple est la *libra*, la cryptomonnaie proposée par le média social américain *Facebook*. Cette monnaie qui s'appuie sur un large réseau social peut devenir, dans un délai relativement court, un élément systémique important.

Il importe par conséquent d'élargir la perspective et de s'intéresser aux crypto-actifs.

Bron: https://think.ing.com/uploads/reports/ING_International_Survey_Mobile_Banking_2018.pdf.

Gezien de beperkte efficiëntie als betalingsmiddel, het beperkte gebruik in België en de beperkte wereldwijde marktkapitalisatie, besluit de NBB dat op dit ogenblik cryptomunten geen systemisch belang vormen en dus geen groot risico zijn voor de financiële stabiliteit van ons land.

Spreker pleit wel voor waakzaamheid: *bitcoins* en andere cryptomunten zijn de eerste toepassingen van de *blockchain* technologie. De evolutie in die technologie en modellen is aanzienlijk en kan ingrijpende gevolgen hebben. Een voorbeeld is *libra*, de cryptomunt voorgesteld door het Amerikaanse sociale mediabedrijf *Facebook*. Die munt kan zich baseren op een groot sociaal netwerk en kan op relatief korte termijn wel een systemisch belangrijk element vormen.

Daarom is het belangrijk om een breder perspectief voor ogen te houden en dus ook de cryptoactiva.

Les crypto-actifs sont une forme numérique de biens qui sont enregistrés sur une chaîne de blocs; des clés cryptographiques permettent d'en valider la propriété.

La Commission européenne se penche actuellement sur l'élaboration d'un cadre réglementaire général. Une proposition de règlement devrait être présentée avant la fin du troisième trimestre 2020. Il est utile de participer à ce processus, car:

1. il s'agit d'un processus rigoureux qui, sans se restreindre aux cryptomonnaies, couvre un champ d'application bien plus large et associe toutes les parties prenantes. Il sera donc très intéressant de recueillir ces données;
2. il est important d'établir un cadre uniforme de référence et de réglementation, compte tenu notamment du système de passeport européen pour les institutions reconnues. Les crypto-actifs sont internationaux et ne peuvent être réglementés dans une perspective purement belge. Une coordination et un cadrage général à l'échelle internationale s'impose;
3. des mesures visant à limiter les risques ont déjà été prises, comme la cinquième directive anti-blanchiment, qui prévoit une obligation de connaissance de la clientèle et qui vise à prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. En outre, la BNB, en liaison avec la FSMA, a d'ores et déjà mis en garde les consommateurs belges contre les problèmes qui surviendraient si on considérait les cryptomonnaies comme une forme d'investissement ou d'épargne et contre le fait qu'elles constituent un moyen de paiement peu efficace et ne sont donc pas utilisables pour les transactions de tous les jours.

Aperçu de la réglementation européenne en préparation

En 2018, la Commission européenne a lancé le plan d'action FinTech (COM(2018)109), en vue d'un secteur financier européen plus compétitif et plus innovant.

Ce plan comporte différents objectifs et vise non seulement à limiter les risques, mais aussi à stimuler l'innovation en veillant à ce que l'UE ne passe pas à côté des évolutions futures. Le plan vise à permettre aux entreprises, aux consommateurs et aux investisseurs européens de profiter de manière équitable et transparente des innovations technologiques, tout en tenant compte des risques potentiels pour la stabilité financière, l'intégrité des marchés, la protection des données à caractère

Cryptoactiva zijn een digitale vorm van bezittingen die geregistreerd zijn op een *blockchain* en waarbij cryptografische sleutels kunnen dienen om eigenaarschap te valideren.

De Europese Commissie onderzoekt momenteel hoe een allesomvattend regulerend kader kan uitgewerkt worden. Voor het einde van het derde kwartaal van 2020 zou een voorstel van verordening moeten voorliggen. Het loont om bij dit proces aan te sluiten, omdat:

1. het gaat om een rigoureus proces dat niet alleen de cryptomunten omvat maar een veel breder toepassingsgebied heeft en een brede toegang tot alle *stakeholders*. Het vergaren van die data zal dus zeer interessant zijn;
2. het is belangrijk een uniform referentie- en regelgevend kader op te stellen, ook gezien het systeem van Europese paspoorten voor erkende instellingen. Cryptoactiva zijn internationaal en kunnen niet alleen vanuit een louter Belgisch standpunt gereglementeerd worden. Coördinatie en algemene afstelling op internationaal vlak is noodzakelijk;
3. er zijn al maatregelen genomen om de risico's binnen de perken te houden, zoals de vijfde antiwitwasrichtlijn met de KYC vereiste (*Know Your Customer*) in de strijd tegen witwassen en de financiering van terrorisme. Verder heeft de NBB samen met de FSMA de Belgische consumenten reeds gewaarschuwd voor problemen wanneer cryptomunten als een vorm van beleggen of sparen wordt beschouwd en voor het feit dat cryptomunten een inefficiënt betalingsmiddel zijn en dus eigenlijk niet bruikbaar voor normale dagelijkse betalingen.

Overzicht van de Europese regelgeving in wording

In 2018 heeft de Europese Commissie het FinTech-actieplan (COM(2018)109) gelanceerd voor een meer concurrerende en innovatieve Europese financiële sector.

Dat plan omvat verschillende objectieven en heeft niet alleen tot doel de risico's te beperken maar ook om innovatie te stimuleren en ervoor te zorgen dat de komende evolutie niet aan de EU voorbij gaat. Het plan strekt ertoe Europese bedrijven, consumenten en beleggers op een eerlijke en transparante manier te laten genieten van de technologische innovaties, maar daarbij rekening houdende met potentiële risico's voor de financiële stabiliteit, de marktintegriteit, de bescherming van

personnel, ainsi que de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Dans ce contexte, la Commission européenne a donné un mandat clair à l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) et à l'Autorité bancaire européenne (EBA) d'analyser l'applicabilité et l'adéquation du cadre réglementaire existant par rapport aux crypto-actifs.

L'EBA et l'ESMA ont rendu leurs avis en 2019 et leurs conclusions sont assez similaires.

Elles indiquent d'abord que certains crypto-actifs relèvent bel et bien du cadre général européen des services financiers, quoique leur application ne soit pas toujours évidente. De plus, l'application des technologies telles que la chaîne de blocs et la technologie des registres distribués (DLT) pose problème.

Tant l'EBA que l'ESMA ont considéré que la plupart des cryptomonnaies ne relèvent pas du cadre général européen. Il convient donc d'étudier des mesures supplémentaires.

Enfin, les deux institutions affirment haut et fort qu'aucun problème de stabilité financière ne se pose pour l'instant.

La procédure suivie est celle d'une proposition de règlement.

La première phase sera donc une analyse d'impact initiale, durant laquelle la Commission européenne informera toutes les parties prenantes de ses intentions. On examinera, le cas échéant, les actions possibles, tant des orientations supplémentaires que des compléments des réglementations déjà existantes. Cette analyse ne se limite pas aux cryptomonnaies mêmes, mais concerne aussi les institutions qui leur sont associées, comme *Facebook* pour la *libra*, ainsi que les institutions prestataires de services dans ce domaine, les plateformes commerciales et les bourses.

La phase suivante, celle de la consultation publique, s'achèvera le 19 mars 2020. Une consultation publique signifie qu'on demande du *feed-back* sur différents éléments. Les citoyens peuvent indiquer pourquoi ils estiment utile d'employer des cryptomonnaies, l'internet des objets et ses micropaiements pouvant jouer un rôle important; les autorités peuvent signaler des lacunes et la façon de les combler; on demande aussi du *feed-back* sur la classification.

persoonsgegevens, het witwassen van geld en de strijd tegen de financiering van terrorisme.

In deze context heeft de Europese Commissie een duidelijk mandaat gegeven aan de ESMA en de EBA om de toepasbaarheid en de geschiktheid van het bestaande regelgevend kader voor cryptoactiva te analyseren.

De EBA en de ESMA hebben hun adviezen in 2019 opgesteld en zij trekken relatief gelijkaardige conclusies.

Eerst en vooral geven ze aan dat bepaalde cryptoactiva wel degelijk binnen het algemeen Europees kader van financiële diensten vallen, ook al is het niet altijd evident hoe ze toe te passen. Bovendien rijzen er problemen met de toepassing van technologieën als *blockchain* en DLT (*Distributed Ledger Technology*).

Zowel de EBA als de ESMA hebben aangegeven dat de meeste cryptomunten niet onder het algemeen Europees kader vallen. Er is bijgevolg nood aan onderzoek naar bijkomende maatregelen.

Tenslotte geven beide instellingen zeer duidelijk aan dat er op dit ogenblik geen probleem is voor de financiële stabiliteit.

De procedure die gevuld wordt is deze van een voorstel tot verordening.

De eerste fase begint dus met een beoordeling van de aanvangseffecten (*inception impact assessment*) tijdens dewelke de Europese Commissie alle *stakeholders* zal informeren over haar intenties. In casu zal men onderzoeken welke beleidslijnen mogelijk zijn, zowel bijkomende richtsnoeren voor alles wat reeds gereguleerd is als aanvullingen van het bestaand regulerend kader. De beoordeling wordt niet beperkt tot de cryptomunten zelf maar ook de instellingen die eraan verbonden zijn, zoals de *libra* associatie met *Facebook*, en de instellingen die diensten leveren in die context, de handelsplatformen en de beurzen.

De volgende fase, de fase van openbare raadpleging, wordt afgesloten op 19 maart 2020. Een openbare raadpleging betekent dat er *feedback* wordt gevraagd over verschillende elementen. Burgers kunnen aangeven in welke zin zij het gebruik van cryptomunten nuttig achten (het *internet of things* met micro-betalingen kan hier een belangrijke rol spelen), autoriteiten kunnen wijzen op leemten en de wijze waarop die aangevuld kunnen worden en er wordt ook *feedback* gevraagd over de classificatie.

La Commission européenne déposera ensuite une proposition de règlement avant la fin du troisième trimestre 2020.

La Commission européenne a identifié six types de *tokens*, qui peuvent être regroupés en deux catégories: les *tokens* régulés et les *tokens* non régulés.

Les *tokens* régulés sont les *e-money tokens* et les *tokenised securities*. Les *e-money tokens* sont visés par la deuxième directive sur la monnaie électronique (EMD 2). L'objectif est d'étudier le cadre réglementaire existant et, le cas échéant, de l'adapter. Les *tokenised securities* sont des instruments financiers qui pourraient s'intégrer dans MiFID. Mais il ne s'agit ici que d'une faible part des *tokens*, développés comme instrument de placements.

Les *tokens* non régulés se subdivisent en quatre catégories: *payment tokens*, *stablecoins*, *utility tokens* et *investment tokens*, principalement sur la base de leur activité fonctionnelle.

Un *payment token* est utilisé comme moyen d'échange, alors qu'un *utility token* donne droit à un certain service et un *investment token* à un certain bénéfice. Les *stablecoins* sont des *tokens* qui visent à atteindre une valeur déterminée grâce à leur liaison à une réserve (par exemple des dépôts d'argent conventionnel), ce qui permet de crédibiliser la stabilité de leur valeur. La *libra* est un exemple de *stablecoin*. M. Caron tient cependant à souligner que ni *Facebook* ni ses représentants n'ont précisé le lien entre *Facebook* et la *libra* ou le projet technique.

Pour ces *tokens* non régulés, la Commission européenne étudiera tant les opportunités que les risques. Quant aux risques, on se focalise sur trois grandes catégories: l'intégrité des marchés, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et la protection des consommateurs. En même temps, on détermine les institutions qui doivent être suivies, et de quelle manière. Il peut s'agir d'une supervision ou d'un cadre de surveillance qui examine le fonctionnement de ces systèmes dans un contexte international, l'objectif étant que les risques demeurent dans des limites tolérables.

En conclusion, M. Caron rappelle qu'à très court terme (fin du troisième trimestre 2020), la Commission européenne déposera une proposition de règlement. La procédure suivie est rigoureuse et présente des avantages. En Belgique, du point de vue de la BNB, les risques non atténus à court terme sont peu élevés.

Voor het einde van het derde kwartaal van 2020 zal de Europese Commissie dan een voorstel van verordening indienen.

De Europese Commissie heeft zes verschillende *tokens*-types geïdentificeerd die gegroepeerd worden in twee categoriën: gereguleerde en niet-gereguleerde *tokens*.

De gereguleerde *tokens* zijn de *e-money tokens* en de *tokenised securities*. De *e-money tokens* vallen onder de EMD 2 richtlijn, de tweede richtlijn over elektronisch geld. De bedoeling is het bestaande reglementerend kader te onderzoeken en zo nodig aan te passen. De *tokenised securities* zijn bepaalde financiële instrumenten die binnen MiFID zouden kunnen passen. Maar het gaat hier om een minderheid van *tokens*, ontwikkeld als een investeringsinstrument.

De niet-gereguleerde *tokens* bestaan uit vier categorieën: *payment tokens*, *stablecoins*, *utility tokens* en *investment tokens*. De opsplitsing is voornamelijk gebaseerd op de onderliggende functionele activiteit.

Een *payment token* wordt gebruikt als ruilmiddel terwijl een *utility token* recht geeft op een bepaalde dienst en een *investment token* op een bepaalde winst. *Stablecoins* zijn *tokens* waarbij een vaste waarde nagestreefd wordt door het te linken aan een reserve (bijvoorbeeld deposito's van regulier geld), wat een stabielere waarde aannemelijker moet maken. Een voorbeeld van een *stablecoin* is de *libra*. Spreker onderstreept hierbij wel dat *Facebook* en de vertegenwoordigers van *Facebook* geen duidelijkheid scheppen over de link tussen *Facebook* en *libra* noch over het technische ontwerp.

Voor deze niet-gereguleerde tokens zal de Europese Commissie zowel de opportuniteiten als de risico's nagaan. Voor de risico's wordt op drie grote categorieën gefocust: de marktintegriteit, het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en het beschermen van de consumenten. Tegelijkertijd wordt nagegaan welke instellingen opgevolgd zullen worden en op welke wijze die opvolging zal geschieden. Dat kan zowel supervisie zijn, als een *oversight framework* waarin de werkwijze van die systemen in een internationale context onder de loep wordt genomen om de risico's ervan binnen de perken te houden.

Tot besluit onderstreept de heer Caron dat de Europese Commissie binnen een zeer korte termijn een voorstel van verordening zal voorleggen (eind derde kwartaal 2020). De gevuld procedure is rigoureus en biedt voordeelen. De niet-gemitigeerde risico's in België zijn, vanuit het perspectief van de NBB, op korte termijn bijzonder

La BNB suggère donc d'attendre la prise de décision à l'échelle européenne avant d'étendre, éventuellement, la réglementation à l'occasion de la transposition du droit européen.

V. POURSUITE DE LA DISCUSSION

Mme Ahallouch se réfère aux développements de la présente proposition de résolution qui en soulignent clairement les objectifs: protéger les consommateurs et lutter contre l'utilisation des monnaies virtuelles à des fins criminelles.

Ce texte est toujours parfaitement d'actualité, comme l'ont encore récemment révélé plusieurs articles de presse sur les dangers des monnaies virtuelles.

Lors des auditions du 31 janvier 2020, les intervenants ont également déclaré approuver le contenu et les objectifs de la présente proposition de résolution.

M. Dodrimont s'abstiendra lors du vote de cette proposition de résolution.

La problématique des monnaies virtuelles est certes importante, mais il vaut mieux attendre la nouvelle réglementation européenne en la matière avant de demander au gouvernement fédéral de définir un cadre légal pour la vente, l'achat et l'utilisation de monnaies virtuelles.

En effet, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil a été déposée le 24 septembre 2020 et est en cours d'examen. Il est préférable d'attendre l'évolution de ce texte avant que le Sénat se prononce sur la problématique.

Selon M. Muyters, il est plutôt inutile de demander l'élaboration d'un cadre légal belge sur les monnaies virtuelles et les produits financiers qui y sont associés. Un tel cadre est nécessaire au niveau international, à tout le moins européen. Il est clairement apparu lors des auditions que des travaux sont effectivement en cours à ce sujet. Dans ce domaine, la Belgique ne peut pas agir indépendamment de l'UE.

M. Muyters a aussi une autre objection de principe contre la présente proposition de résolution: il est évident qu'un cadre légal pour les monnaies virtuelles et les produits financiers qui y sont associés ne constitue pas une matière transversale. En effet, quel est le lien avec les entités fédérées? Étant donné qu'il ne s'agit pas d'une matière transversale, une telle proposition de résolution

klein. Daarom stelt de NBB voor om besluitvorming op Europees vlak af te wachten en daarna, bij de omzetting van het Europees recht, eventueel de regelgeving verder uit te breiden.

V. VOORTZETTING VAN DE BESPREKING

Mevrouw Ahallouch verwijst naar de toelichting bij dit voorstel van resolutie waarin duidelijk wordt gewezen naar de doelstellingen van dit voorstel van resolutie: consumenten beschermen en het gebruik van virtuele valuta voor criminelen bestrijden.

Deze tekst is nog helemaal actueel, zoals recent enkele persartikels over de gevaren van virtueel geld nog hebben aangetoond.

Ook tijdens de hoorzitting van 31 januari 2020 hebben de sprekers verklaard voorstander te zijn van de inhoud en de doelstelling van dit voorstel van resolutie.

De heer Dodrimont zal zich onthouden bij de stemming over dit voorstel van resolutie.

De problematiek van het virtueel geld is uiteraard belangrijk, maar het is aangewezen te wachten op de nieuwe Europese regeling ter zake alvorens aan de federale regering te vragen om een wettelijk kader uit te tekenen voor de verkoop, de aankoop en het gebruik van virtueel geld.

Iimmers, op 24 september 2020 werd een voorstel van verordening van het Europees Parlement en de Raad ingediend en dat voorstel is momenteel in bespreking. Het is beter om de evolutie van deze tekst af te wachten alvorens dat de Senaat zich over deze problematiek zou uitspreken.

Volgens de heer Muyters is het weinig zinvol om te vragen een Belgische wettelijk kader over virtueel geld en aanverwante financiële producten uit te tekenen. Een dergelijk kader is nodig op internationaal, minstens Europees, niveau. Uit de hoorzitting is duidelijk gebleken dat daaraan ook gewerkt wordt. België kan hier niet los van de EU handelen.

De heer Muyters heeft ook nog een principieel bezwaar tegen dit voorstel van resolutie: een wettelijk kader voor virtueel geld en aanverwante financiële producten is uiteraard geen transversale aangelegenheid. Waar is immers de band met de deelstaten? Aangezien het geen transversale aangelegenheid is, moet een dergelijk voorstel van resolutie in de Kamer

doit être débattue à la Chambre des représentants, et non au Sénat.

M. Muyters votera donc contre cette proposition.

Mme Brouwers renvoie également aux discussions en cours au niveau européen. La proposition de résolution doit sans nul doute en faire état.

M. Ongena estime que la proposition de résolution est dépassée. Le monde numérique évolue à la vitesse de la lumière, de sorte que le texte est concrètement obsolète et n'est plus exact dans les faits.

En outre, la proposition de résolution s'intéresse seulement aux dangers et aux aspects négatifs des monnaies virtuelles (ces dangers sont effectivement une réalité), mais elle n'aborde nulle part leurs aspects positifs.

De même, le texte ne tient pas compte d'une initiative récente de la Banque centrale européenne, qui envisage de devenir elle-même un acteur du secteur des monnaies numériques, comme c'est également le cas d'autres banques centrales. D'après le FMI, la CBDC (*Central Bank Digital Currency*) pourrait même devenir la prochaine étape importante dans l'évolution de l'argent.

L'intervenant ne pourra donc pas approuver la proposition de résolution parce qu'elle ne tient pas compte de cette évolution et qu'elle est beaucoup trop unilatérale.

Il n'y a aucun besoin d'un cadre belge sur les monnaies virtuelles. Nous ne devons pas devancer les initiatives européennes.

VI. DISCUSSION DES AMENDEMENTS

Mmes Brouwers et Fournier déposent les amendements n°s 1 et 2.

Mme Brouwers explique que l'amendement n° 1 vise à insérer un point H (nouveau) dans les considérants faisant référence à la proposition de règlement du 24 septembre 2020 du Parlement européen et du Conseil sur les marchés de crypto-actifs. Cette initiative européenne poursuit quatre objectifs, à savoir: la sécurité juridique au sein de l'EU, le soutien de l'innovation, l'instauration de niveaux appropriés de protection des consommateurs et d'intégrité du marché et la garantie de la stabilité financière.

van volksvertegenwoordigers worden besproken en niet in de Senaat.

De heer Muyters zal dan ook tegenstemmen.

Mevrouw Brouwers verwijst ook naar de besprekingen die momenteel op Europees niveau aan de gang zijn. Het voorstel van resolutie moet daar zeker melding van maken.

De heer Ongena is van oordeel dat het voorstel van resolutie gedateerd is. De digitale wereld evolueert razendsnel waardoor de tekst in feite voorbijgestreefd en feitelijk niet correct meer is.

Het voorstel van resolutie heeft daarenboven alleen oog voor de gevaren en negatieve aspecten van virtueel geld (die gevaren bestaan inderdaad) maar houdt nergens rekening met de positieve aspecten ervan.

De tekst houdt ook geen rekening met een recent initiatief van de Europese Centrale Bank die overweegt om zelf actief te worden op het terrein van digitaal geld, net zoals ook andere centrale banken. Volgens het IMF kan het CBDC (*Central Bank Digital Currency*) zelfs de volgende mijlpaal in de evolutie van geld worden.

Spreker kan dan ook het voorstel van resolutie, dat hiermee geen rekening houdt en veel te eenzijdig is, niet goedkeuren.

Niemand zit te wachten op een Belgisch kader voor virtueel geld. Wij moeten de Europese initiatieven afwachten.

VI. BESPREKING VAN DE AMENDEMENTEN

De dames Brouwers en Fournier dienen de amendementen nrs. 1 en 2 in.

Mevrouw Brouwers legt uit dat het amendement nr. 1 ertoe strekt een nieuw punt H in de considerans in te voegen waarbij verwezen wordt naar het voorstel van verordening van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2020 betreffende de markten in cryptoactiva. Dat Europees initiatief streeft vier doelen na: rechtszekerheid binnen de EU, innovatie stimuleren, regels voor consumentenbescherming en marktintegriteit instellen, en de financiële stabiliteit waarborgen.

L'amendement n° 2 a pour objet de compléter le point 1 du dispositif par les mots «en conformité avec les initiatives européennes relatives aux crypto-actifs». Si une législation belge devait être élaborée, elle devrait être conforme à la réglementation européenne.

Pour M. Muyters, ces amendements améliorent le contenu du texte parce que, dans ce domaine, notre pays ne peut effectivement pas agir sans tenir compte de l'UE.

Mme Hoessen et consorts déposent l'amendement n° 3 visant à ajouter dans les considérants un point H (nouveau), libellé comme suit: «vu l'impact environnemental considérable de l'exploitation des monnaies virtuelles telles que le bitcoin et le coût énergétique élevé du commerce de ces monnaies».

Selon Mme Hoessen, l'impact environnemental considérable de l'exploitation des monnaies virtuelles a été abordé lors des auditions. En regard à la lutte collective menée contre le réchauffement climatique, cet aspect important mérite d'être ajouté aux considérants.

VII. VOTES

Les amendements n°s 1 et 2 sont adoptés par 14 voix et 1 abstention.

L'amendement n° 3 est rejeté par 7 voix contre 4 et 3 abstentions.

L'ensemble de la proposition est rejeté par 6 voix contre 6 et 3 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

*La rapporteuse,
Soetkin HOESSEN.*

*Le président,
Mark DEMESMAEKER.*

Het tweede amendement heeft tot doel het punt 1 van het dispositief te vervolledigen met de woorden «in overeenstemming met de Europese initiatieven inzake cryptoactiva». Als er een Belgische wetgeving uitgewerkt zou worden, dan moet die kaderen binnen de Europese regelgeving.

Voor de heer Muyters zijn deze amendementen inhoudelijk een verbetering van de tekst omdat ons land in dit domein inderdaad niet los van de EU kan handelen.

Mevrouw Hoessen c.s. dient het amendement nr. 3 in. Dat amendement strekt ertoe de considerans aan te vullen met een nieuw punt, luidende: «gegeven de enorme milieu-impact van de ontginding van virtuele munten zoals de bitcoin en de grote energetische kost van de handel erin».

Volgens mevrouw Hoessen kwam tijdens de hoorzitting de enorme milieu-impact van de ontginding van virtuele munten aan bod. Gegeven onze gedeelde strijd tegen de klimaatopwarming, is dit een belangrijk aspect om toe te voegen aan de considerans.

VII. STEMMINGEN

De amendementen nrs. 1 en 2 worden aangenomen met 14 stemmen, bij 1 onthouding.

Het amendement nr. 3 wordt verworpen met 7 tegen 4 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Het voorstel in zijn geheel wordt verworpen met 6 tegen 6 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 13 aanwezige leden.

*De rapporteur,
Soetkin HOESSEN.*

*De voorzitter,
Mark DEMESMAEKER.*