

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG OVER HET BNC-fiche Finaliteitsverordening (Kamerstuk 22 112 Nr. 4242).

II Reactie van de minister

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van D66, de VVD, PVV en het CDA inzake het BNC-fiche Finaliteitsverordening¹. (Bij de volgorde van de beantwoording heb ik de volgorde van de inbreng van het schriftelijk overleg aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het fiche finaliteitsverordening. Deze leden onderschrijven het belang van een duidelijke en geharmoniseerde finaliteitsverordening voor de financiële stabiliteit. De leden van de D66-fractie onderschrijven daarnaast het belang van wettelijke duidelijkheid voor digitale innovaties. Deze leden hebben verder momenteel geen vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het fiche van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) over de finaliteitsverordening. De leden van de VVD-fractie zijn over het algemeen verheugd om te lezen dat er werk wordt gemaakt van een diepere Europese kapitaalmarkt. Ze hebben nog een vraag over het fiche.

De leden van de VVD-fractie lezen ten aanzien van de implementatietermijn in het voorstel van de Europese Commissie dat, om te voldoen aan de nieuwe vereisten in de richtlijn, er binnen 18 maanden na inwerkingtreding van deze verordening wetgeving moet zijn vastgesteld. Dit is voor het Nederlandse wetgevingsproces een krappe termijn zo stelt het kabinet. Tijdens de onderhandelingen zal daarom ingezet worden op 24 maanden.

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet of het niet tóch verantwoorde mogelijkheden ziet tot versnelling van de implementatietermijn. Deze leden vinden het in het kader van de Europese en Nederlandse concurrentiekracht namelijk van belang dat er met tempo wordt gewerkt aan een diepere Europese en Nederlandse kapitaalmarkt.

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat een snelle implementatie belangrijk is, vanwege de voordelen voor de Nederlandse concurrentiekracht en het volmaken van een Europese kapitaalmarkt. Tegelijkertijd is het ook van belang een realistische implementatietermijn aan te houden.

De wijzigingen die door de Europese Commissie zijn voorgesteld, vergen naar verwachting wijzigingen van Nederlandse wet- en regelgeving op zowel het niveau van wet, als het niveau van algemene maatregel van bestuur. Voor het wijzigen van een wet in formele zin geldt dat het wetgevingsproces in Nederland gemiddeld twee jaar in beslag neemt. Dit is onder meer vanwege de verschillende procedurele stappen die onderdeel uitmaken van het wetgevingsproces, zoals internetconsultatie, (uitvoerings-)toetsing door onder meer het Adviescollege toetsing regeldruk en de toezichthouders, en advisering door de afdeling Advisering van de Raad van State. In de praktijk is gebleken dat een implementatietermijn van 18 maanden voor het doorlopen van dit wetgevingstraject veelal te kort is. Als het niet lukt om de implementatie binnen de voorgeschreven termijn af te ronden, zal de Europese Commissie over gaan tot een formele inbreukprocedure wegens niet-tijdige implementatie. Deze inbreukprocedure kan uiteindelijk leiden tot oplegging van aanzienlijke boetes en dwangsommen.

Om het gehele wetgevingsproces toch te bespoedigen en in ogenschouw nemende de procedurele stappen die horen bij de implementatietermijn in Nederland, is het wat het kabinet betreft zaak om zo

¹ Kamerstukken II, 2025-2026, 22112, nr. 4242).

spoedig mogelijk een Europees akkoord te bereiken, zodat de implementatie ervan in de Nederlandse wet- en regelgeving gestart kan worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie tot verdere harmonisatie van regels omtrent de afwikkeling van betalingen, effecten en innovatieve financiële transacties. Gezien de verstrekende gevolgen voor de nationale rechtsorde, de financiële sector en de autonomie van Nederland, hebben deze leden hierover een aantal vragen aan het kabinet.

De leden van de PVV-fractie willen weten waarom er binnen de Europese Unie is gekozen voor een verordening in plaats van een richtlijn, aangezien een verordening Nederland geen ruimte laat om eigen juridische nuances aan te brengen in de afwikkeling van betalingen en effecten.

De bestaande finaliteitsrichtlijn, die van toepassing is sinds 1998, bevat regelgeving voor de finaliteit van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en afwikkelingssystemen. Daarmee is weliswaar voorzien in een regelgevend raamwerk in de EU, maar is er door verschillende nationale interpretaties van deze finaliteitsrichtlijn en implementatiekeuzes in verschillende lidstaten toch een ongelijk speelveld ontstaan. Het moment dat een financiële transactie definitief is afgewikkeld (en daarmee dus 'finaal' is) varieert bijvoorbeeld tussen lidstaten. In Duitsland is een transactie finaal wanneer de transactie daadwerkelijk in de boeken van een centrale bewaarinstelling is opgenomen, terwijl dat in Italië al geldt wanneer daartoe opdracht is gegeven. Een verordening, juist doordat deze rechtstreekse werking heeft in alle lidstaten, voorkomt dit soort verschillen en daarmee een ongelijk speelveld.

Deze leden vragen ook hoe het kabinet rechtvaardigt dat de Europese Commissie via gedelegeerde handelingen de bevoegdheid krijgt om essentiële definities – zoals wie mag deelnemen aan een systeem – aan te passen, zonder dat het nationale parlement daar nog directe invloed op kan uitoefenen.

De Europese Commissie krijgt, op grond van de voorstellen, de bevoegdheid om middels een gedelegeerde handeling de definities van overboekingsopdracht en deelnemer te wijzigen. Deze bevoegdheid ziet op het harmoniseren van technische definities van de verordening. De mogelijkheid tot aanpassing van deze definities geeft de Europese Commissie de ruimte om bij ontwikkelingen op de financiële markten definities aan te vullen of te wijzigen om zo een uniform speelveld te blijven waarborgen. Met de ontwikkeling van nieuwe afwikkelssystemen en activa die als onderpand worden geaccepteerd in transacties, waaronder token-gebaseerde activa, neemt de divergentie in Europa verder toe als landen hiervoor eigen criteria kennen. Het wordt dan steeds onduidelijker wanneer een transactie als finaal geldt en welk onderpand wanneer is beschermd. De mogelijkheid tot aanpassing van definities geeft de Commissie dus de ruimte om ook in de toekomst te garanderen dat er een uniform Europees begrippenkader en daarmee rechtszekerheid is.

Daarbij zijn er verschillende waarborgen ingebouwd die ervoor zorgen dat de Europese Commissie eventuele aanpassingen van technische definities via gedelegeerde handelingen niet in isolatie kan doen. Zo moet de Europese Commissie voordat zij een gedelegeerde handeling vaststelt ter wijziging van de genoemde definities, de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA) en de Europese Bankautoriteit (EBA) raadplegen, alsmede nationale experts via de comitologie-procedures. Via deze weg kunnen lidstaten hun stem laten horen ten aanzien van de gedelegeerde handeling en ook, indien opportuun, bezwaar maken. Ten slotte kan de Raad, net als het Europese Parlement, bezwaar maken tegen het vaststellen van een gedelegeerde handeling door de Europese Commissie.

De leden van de PVV-fractie willen vernemen in hoeverre de versterkte rol van Europese agentschappen zoals ESMA en de EBA bij het opstellen van technische normen leidt tot een verdere uitholling van de autoriteit en expertise van onze eigen nationale toezichthouder, De Nederlandsche Bank.

Van uitholling van nationale expertise of autonomie is hier geen sprake. De technische reguleringsnormen waarnaar de leden van de PVV-fractie verwijzen worden voorbereid in nauwe samenwerking met de nationale toezichthouders van de lidstaten. De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten maken deel uit van de raad van toezichthouders van respectievelijk EBA en ESMA. Bovendien nemen beide toezichthouders intensief deel aan verschillende werkgroepen van de EBA en ESMA. Beide toezichthouders spelen op deze wijze een belangrijke rol in het voorbereiden, opstellen en uitvoeren van de technische reguleringsnormen van de Europese toezichthoudende autoriteiten. Deze betrokkenheid draagt ook bij aan het opbouwen en verder verdiepen van ervaring en expertise van Nederlandse toezichthouders zelf. Het mandaat voor EBA en ESMA om technische reguleringsnormen op te stellen laat bovendien de bevoegdheidsverdeling tussen de Europese en nationale toezichthouders onverlet.

De leden van de PVV-fractie willen ook weten of het kabinet het wenselijk acht dat Brussel via rechtstreeks werkende regels bepaalt hoe de Nederlandse Faillissementswet moet worden toegepast op financiële transacties, waardoor onze rechtelijke autonomie wordt beperkt.

De finaliteitsrichtlijn heeft als doel om financiële transacties, ingevoerd in aangewezen systemen, te beschermen tegen het faillissement van een deelnemer aan die systemen. Dat heeft er bij implementatie toe geleid dat ook de Nederlandse faillissementswet in lijn moest worden gebracht met deze richtlijn. Indien de finaliteitsrichtlijn wordt vervangen door een verordening met rechtstreekse werking, zullen de regels rondom finaliteit rechtstreeks vanuit de verordening doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. De wijzigingen die eerder in de Faillissementswet zijn doorgevoerd ter implementatie van de richtlijn, kunnen in dat geval komen te vervallen. Het voorstel heeft verder geen impact op de toepassing van het nationale faillissementsrecht in Nederland. Nationale rechtsbeginselen en bevoegdheden blijven onverkort van kracht.

Voorts willen de leden van de PVV-fractie weten waarom de afwikkeling van speculatieve innovaties zoals crypto-activa en 'token-based' transacties op Europees niveau moet worden gefaciliteerd en geharmoniseerd, in plaats van dit over te laten aan strikte nationale kaders die de Nederlandse belastingbetaler beter beschermen.

Steeds vaker is er bij de afwikkeling van financiële transacties sprake van rechtsonzekerheid over het gebruik van Distributed Ledger Technology (DLT) en token-gebaseerd activa (zoals crypto's), die juist door betaaldiensten (waarop finaliteit van toepassing is), toenemend worden gebruikt. Deze activiteiten en activa vallen strikt genomen niet binnen de definities van de systemen en de criteria aan onderpand die in de huidige richtlijn en nationale wetgeving zijn vastgelegd.

Vanwege het gebrek aan heldere regels op EU-niveau wordt de grensoverschrijdende toepassing van nieuwe technologieën, zoals transacties op basis van DLT, aanzienlijk meer complex, tijdsintensief en duur. Door harmonisatie op EU-niveau worden verschillende afwikkelingsvraagstukken rondom DLT-transacties, zoals in crypto-activa en andere 'token-based' transacties, verduidelijkt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het tijdstip waarop de afwikkeling finaal is geworden en welke activa precies onder de regels vallen. Harmonisatie op EU-niveau creëert met andere woorden meer rechtszekerheid voor de afwikkeling van DLT-transacties. Harmonisatie op EU-niveau maakt het voor ondernemingen eenvoudiger en goedkoper om grensoverschrijdend te handelen, waaronder in DLT-transacties. Dit heeft derhalve de voorkeur boven nationale regelgeving.

De Europese aanpak is niet bedoeld om technologische innovatie centraal te sturen, maar om te waarborgen dat regels inzake finaliteit en faillissementsbescherming ook bij nieuwe technologieën uniform en voorspelbaar blijven. De verordening faciliteert geen nieuwe of speculatieve activiteiten, maar

hanteert technologie-neutraliteit zodat dezelfde prudentiële waarborgen van toepassing zijn, ongeacht de gebruikte infrastructuur, zoals DLT.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe kan worden gegarandeerd dat de extra taken voor Europese toezichthouders en de oprichting van centrale databases op termijn niet zullen leiden tot een hogere Nederlandse EU-afdracht of extra administratieve lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Het voorstel voorziet niet in een structurele uitbreiding van taken die leidt tot een hogere Nederlandse EU-afdracht. De rol van Europese toezichthouders en centrale databases is beperkt tot coördinatie, informatie uitwisseling en het bevorderen van consistentie, terwijl de inhoudelijke beoordeling en toezichtuitoefening bij de nationale autoriteiten blijven. De centrale database van de ESMA bevordert daarmee juist efficiëntie, ook in de communicatie tussen marktpartij en toezichthouder. De kosten voor Europese toezichthouders worden gedekt binnen de bestaande EU begrotingen. Daarnaast beoogt de verordening juist administratieve lasten voor het bedrijfsleven te beperken door uniforme procedures en één geharmoniseerd kader te introduceren, waardoor dubbele nationale verplichtingen en uiteenlopende rapportage eisen worden voorkomen. Daarmee wordt geen extra regeldruk geïntroduceerd, maar bestaande fragmentatie verminderd.

Deze leden willen ook weten in hoeverre de Europese harmonisatie van regels voor systemen uit derde landen de mogelijkheid voor Nederland belemmert om zelfstandig gunstige financiële afspraken te maken met landen buiten de Europese Unie.

Onder het vigerende kader van de finaliteitsrichtlijn waren er geen afspraken met landen buiten de Europese Unie. In Nederland is wel de keuze gemaakt om bepaalde systemen buiten de Europese Unie te erkennen als systeem in de zin van de finaliteitsrichtlijn. Hiermee wordt er bescherming geboden aan Nederlandse partijen, indien zij deelnemen in dergelijke niet-EU systemen. Omdat elke lidstaat hier andere keuzes in maakte, stelt de Europese Commissie voor dit te harmoniseren, zodat er een gelijk speelveld ontstaat. Voor het toelaten van het gebruik van systemen uit derde landen van buiten de Europese Unie kent de Finaliteitsrichtlijn een procedure, zoals vastgelegd in artikelen 12 en 13. Conform deze procedure moeten systemen (opnieuw) beoordeeld worden, al heeft Nederland daar wel invloed op via de vertegenwoordiging in de Europese Toezicht autoriteiten (ESMA, EBA) en de verplichte consultatie van nationale toezichthouders. In de tussentijd voorziet het voorstel (in artikel 28) in een overgangsregime, waarbij reeds toegestane systemen (dus ook die uit derde landen die in Nederland worden erkent) gedurende een periode van vijf jaar gebruikt mogen blijven worden.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom een Europese aanpak noodzakelijk zou zijn voor de modernisering van technologische aspecten zoals DLT, terwijl lidstaten dit ook prima zelf kunnen regelen binnen hun eigen innovatieve financiële sector, zonder de regie aan Brussel over te dragen.

De Europese aanpak is niet bedoeld om technologische innovatie centraal te sturen, maar om te waarborgen dat bestaande regels inzake finaliteit en faillissementsbescherming ook bij nieuwe technologieën, zoals DLT, uniform en voorspelbaar blijven gelden. Afwikkelingsprocessen zijn vaak per definitie grensoverschrijdend; een louter nationale aanpak zou daarom leiden tot juridische fragmentatie en risico-verschuivingen tussen lidstaten. De verordening faciliteert geen nieuwe activiteiten, maar past bestaande waarborgen technologie-neutraal toe. Dit beperkt verder niet de nationale beleidskeuzes inzake technologische innovaties, voor zover Europese regelgeving daar al niet in voorziet.

De juridische zekerheid die de Finaliteitsverordening biedt, kan innovatie en de adoptie van nieuwe technologie in deze sector bevorderen. Daarbij kan het harmoniseren van finaliteit tot een kosten-efficiënte transactie-afwikkeling leiden, omdat marktpartijen dan minder kosten zullen maken om aan de eisen van verschillende nationale wetgevingen te voldoen.

De leden van de PVV-fractie willen weten hoe het kabinet gaat voorkomen dat fundamentele Nederlandse belangen in de financiële sector worden weggestemd, nu dit voorstel met een gekwalificeerde meerderheid wordt besloten en Nederland dus geen vetorecht heeft.

Op het terrein van de financiële markten bestaat al sinds langere tijd gekwalificeerde meerderheid als stemmingsmechanisme, zoals vastgelegd in artikel 16, derde lid, van het EU-verdrag. Van het wegstemmen van fundamentele Nederlandse belangen is daarbij geen sprake. Zoals opgemerkt in het BNC-fiche, biedt de Finaliteitsverordening juist voordelen doordat het de rechtszekerheid in de Europese Unie verbetert. Nederland heeft bovendien, met een grote en sterk internationaal opererende financiële sector, belang bij een geharmoniseerd speelveld binnen de EU. Dit maakt het makkelijker voor Nederlandse ondernemingen om grensoverschrijdend te opereren op de kapitaalmarkten.

De leden van de PVV-fractie vragen tot slot waarom het kabinet instemt met een zeer krappe implementatietermijn van 18 maanden, die de zorgvuldigheid van de noodzakelijke Nederlandse wetswijzigingen onder druk zet enkel om aan de Brusselse agenda te voldoen.

Zoals hiervoor is toegelicht in antwoord op vragen van de VVD-fractie, zet Nederland juist in op het verlengen van de voorgestelde implementatietermijn naar 24 maanden, zodat het wetgevingsproces in Nederland zorgvuldig kan worden doorlopen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie achten het een positieve ontwikkeling dat binnen het betalingsverkeer meer ruimte wordt geboden voor digitale innovaties, waaronder toepassingen van Distributed Ledger Technology (DLT). Deze leden vragen echter in hoeverre deze verruiming ertoe kan leiden dat (delen van) de cryptomarkt feitelijk buiten het bestaande toezichtskader opereren. Hoe wordt geborgd dat technologische neutraliteit niet resulteert in gedeeltelijk ongereguleerde activiteiten of nieuwe toezichtlacunes?

Technologische neutraliteit binnen de finaliteitsverordening betekent niet dat nieuwe technologieën, zoals Distributed Ledger Technology (DLT), buiten het bestaande toezichtskader vallen. Het uitgangspunt is juist dat bestaande regels inzake finaliteit, faillissementsbescherming en risicobeheersing onverkort van toepassing blijven, ongeacht de gebruikte technologie. De verordening introduceert geen nieuwe activiteiten of producten en verruimt het toepassingsbereik niet naar ongereguleerde delen van de cryptomarkt.

Borging tegen toezichtlacunes vindt plaats doordat sectorale regelgeving onverkort van kracht blijft, waaronder de Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCAR) voor crypto activa, Markets in Financial Instruments Directive II, MiFiD II) en de Central Securities Depository Regulation (CSDR) voor financiële instrumenten en marktinfrastructuur. DLT toepassingen moeten binnen deze bestaande kaders opereren en blijven onder toezicht van de bevoegde nationale autoriteiten. Daarnaast maakt de Finaliteitsverordening onderdeel uit van bredere Europese initiatieven, waarin de herziening van het DLT Pilot Regime (DLTPR) en CSDR wordt gezien. Deze samenhangende aanpak beoogt innovatie mogelijk te maken zonder afbreuk te doen aan toezicht, marktintegriteit of financiële stabiliteit, en voorkomt dat technologische ontwikkelingen leiden tot nieuwe, ongereguleerde activiteiten.

Daarnaast vragen deze leden hoe wordt ingezet op een goede en duidelijke taakafbakening tussen ESMA, EBA en de nationale toezichthouders. Nu registratie plaatsvindt bij ESMA en EBA, terwijl lidstaten eveneens bevoegdheden behouden, rijst de vraag hoe overlap wordt voorkomen. Op welke wijze wordt geborgd dat deze aanpassing niet leidt tot dubbele registratieverplichtingen of een toename van regeldruk voor marktpartijen?

De vraag van het CDA heeft betrekking op het aanwijzen van afwikkelingssysteem (zowel van binnen als buiten de EU) voor rechtmatig gebruik door betrokken afwikkelingsbedrijven. Het aanwijzen van een

(nieuw) systeem in een lidstaat geschiedt in de eerste plaats door de aanwijzende nationale autoriteit. In Nederland is dat de minister van Financiën, die een aanvraag voor toelating door afwikkelingsbedrijven beoordeelt. DNB is de autoriteit die beoordeelt of het systeem als systeem in de zin van de Finaliteitsverordening kan worden aangewezen en de minister adviseert. DNB meldt dit aan de Europese toezichthouders. Voor systemen uit derde landen beoordeelt DNB als registrerende autoriteit de registratie van een dergelijk systeem. De Europese toezichthouders hebben hierbij alleen een faciliterende rol waarbij ze zorg dragen voor het communicatieplatform, informatiedeling en het opstellen van technische normen voor de beoordeling door de aanwijzende en registrerende autoriteiten. Er is dus geen sprake van een dubbele registratieverplichting bij zowel nationale als Europese toezichthouders.