

Aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie  
voor Financiën van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA DEN HAAG

Nijmegen, 31 maart 2020

Geachte dames en heren,

Sinds december 2019 heeft uw commissie een drietal wetsonderwerpen in behandelingen die in onderlinge samenhang beogen de gewijzigde vierde anti-witwas richtlijn (EU 2018/843, AMLD5) te implementeren in Nederlandse regelgeving. Op 7 april aanstaande staat één van die wetsvoorstellen, de Implementatiewet gewijzigde vierde anti-witwas richtlijn (35245), op uw agenda ter bespreking.

Alhoewel we ons realiseren dat die behandeling nu een andere aandacht kan krijgen wegens de ontwikkelingen rond het Corona-virus, blijft voor ons - omwille van de blijvende werkgelegenheid in onze sector - een zorgvuldige behandeling van groot belang. Wij zijn namelijk bezorgd over de inhoud en strekking van de nadere memorie van antwoord van het Ministerie van Financiën dd 24 maart 2020.

Wij hechten er daarom aan onze visie nogmaals nadrukkelijk voor het voetlicht te brengen:

1. *Cryptobedrijven zien uit naar goede transpositie van Europese witwasregels*
2. *Dit wetsvoorstel is sinds de marktconsultatie wel degelijk materieel aangepast*
3. *Feitelijk ligt een onrechtmatig vergunningsregime voor zowel in opzet, uitvoering als kosten*
4. *De werkelijke toezicht- en nalevingskosten zijn nog steeds niet accuraat berekend en in beeld*
5. *Wat het advies van de Raad van State was over de rechtmatigheid van de AMvB blijft onduidelijk*

Het wetsvoorstel leidt tot een disproportioneel hoog kostenniveau. Voor de cryptobedrijven zullen de gemiddelde toezichtkosten per bedrijf aanzienlijk hoger zijn dan voor trustkantoren en creditcardmaatschappijen. Terwijl de omvang en omzet in deze jonge sector een fractie betreft.

Soort instelling	Aantal partijen	DNB-Begroting toezicht 2020	Per instelling	Type registratie
Betaalinstellingen	53	7,9 M	€ 149.057	wft-vergunning
<b>Cryptodiensten</b>	<b>50</b>	<b>1,7 M</b>	<b>€ 34.000</b>	<b>registratie wwft* (35245)</b>
Trustkantoren	200	4,9M	€ 24.500	wtt-vergunning
Creditcard/lease	81	0,2M	€ 2.469	alleen wwft, geen registratie
Vrijgestelde bet.instelling	35	0	€ 0	registratie wft-vrijstelling

Bron: [ZBO Begroting DNB](#) en toezichtregisters

Als ook de feitelijke nalevingskosten worden meegenomen, zal als consequentie de werkgelegenheid en groei in onze innovatieve sector verloren gaan, die anders behouden zou kunnen blijven.

Vanuit de sector hechten ook wij aan een spoedige afhandeling van dit wetsvoorstel. Als bijdrage daaraan hebben wij in de bijlage onze visie nader toegelicht met concrete tekstsuggesties voor verbetering. Die tekstsuggesties zouden, indien overgenomen, de proportionele en rechtmatige transpositie realiseren die ook het Ministerie aanvankelijk beoogde. Wij lichten dat desgewenst graag toe.

Met vriendelijke groet,

Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland

## **Bijlage 1: Reactie VBNL op nadere memorie van antwoord dd 24-3-2020 (Wetsvoorstel 35 245)**

### **1. Cryptobedrijven zien uit naar beleidsarme transpositie van Europese witwasregels**

Voorop staat daarbij dat de leden van de VBNL geen enkel bezwaar hebben tegen een beleidsarme omzetting van de Europese witwasregels voor virtuele valuta. Deze is bij de behandeling van de vierde anti-witwas richtlijn ook in uw Commissie aangekondigd door Minister Hoekstra. Wij brengen dit hieronder met zoveel woorden in herinnering, omdat daarin de proportionaliteit aan de orde is vanwege het beperkte gebruik van virtuele valuta:

*Het is juist dat «custodian wallet providers» en omwisselplatforms voor virtuele valuta naar reguliere valuta met de voorgenomen wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn onder het bereik van de Wwft gebracht worden. Dit houdt in dat zij verplicht worden om cliëntenonderzoek te verrichten en dat zij ongebruikelijke transacties te melden bij de Financiële Inlichtingen Eenheid. De regering acht deze maatregelen op dit moment passend en proportioneel. Het gebruik van virtuele valuta als betaalmiddel of bij omwisseling naar andere virtuele valuta komt nauwelijks voor en bovendien wordt er dan vaak gebruik gemaakt van de diensten van een «custodian wallet provider», die door de wijziging van de richtlijn onder het toepassingsbereik van de Wwft wordt gebracht (vergaderjaar 2017–2018, 34 808, F 7).*

Wij plaatsen het gebruik van virtuele valuta graag verder in perspectief. Tegenover naar schatting 500.000 Nederlanders die actief zijn met virtuele valuta geldt dat elke Nederlanders gemiddeld 1,6 betaalrekening heeft en 1 op de drie Nederlanders ook een creditcard. Uit [onderzoek](#) van DNB is bekend dat het gebruik van virtuele valuta als betaalmiddel beperkt is.

### **2. Dit wetsvoorstel is sinds de marktconsultatie wel degelijk materieel aangepast op verzoek DNB**

Wij wijzen erop dat, anders dan de Minister in zijn nadere memorie van antwoord stelt, de verplichtingen voor aanbieders van diensten met virtuele valuta sinds de marktconsultatie wel degelijk materieel veranderd zijn. Het oude artikel 23<sup>e</sup> is omgewerkt naar een nieuw artikel 23j, waarin de twee prudentiële kerneisen ([integriteit](#) en [beheerste organisatie](#)) uit de Wet financieel toezicht zijn ingevoegd, alleen voor cryptobedrijven. Dit vloeit niet voort uit de richtlijn, leidt tot hoge nalevings- en toezichtkosten en sluit niet aan op de visie van de [Raad van State](#).

In bijlage 2 presenteren we het tekstuele en materiële verschil tussen de oude en de nieuwe tekst. De tekst links is de geconsulteerde beleidsarme implementatie, de tekst rechts bevat de extra nationale toegevoegde regels uit de Wet op het financieel toezicht, op grond van suggesties van De Nederlandsche Bank.

### **3. Feitelijk ligt in opzet, uitvoering als kosten een onrechtmatig vergunningsregime voor**

De in het voorjaar 2019 aan de wet toegevoegde regels hebben tot gevolg dat sprake is van een verkapt vergunningsregime. Een onafhankelijke analyse van ['t Hart advocaten](#) steunt ons in die visie. Daarbij wijzen wij er nogmaals op dat onder de gewijzigde richtlijn er geen enkele wijziging in artikel 8 (organisatie-eisen) heeft plaatsgevonden en dat er geen rechtmatige grondslag is voor aanvullende organisatorische eisen uit artikel 23j. De [Raad van State](#) merkte ook op dat een vergunningsregime niet strookt met de letter/geest van de richtlijn en geen rechtmatige grond heeft indien in de Wwft opgenomen.

Uit een [brief van De Nederlandsche Bank](#) die eind december 2018 beschikbaar kwam blijkt overtuigend dat de sinds de marktconsultatie toegevoegde materiële eisen niet voortvloeien uit de Europese richtlijn, maar uit een daartoe strekkend verzoek van DNB. De door het Ministerie neergelegde argumentatie rond de toevoeging van de eisen rond integriteit en beheerste organisatie in artikel 23j zijn wat ons betreft dan ook te zien als gezochte doelredeneringen:

- de regel in artikel 47 lid 3, het verbod dat criminelen directeur of aandeelhouder zijn in een cryptobedrijf, is netjes geïmplementeerd in artikel 23h en vergt niet dat de bredere paraplubepaling over integriteit uit de Wet financieel toezicht in artikel 23j wordt opgenomen,
- de toelichting van het Ministerie rond beheerste organisatie laat zien dat er feitelijk geen harde rechtsregels waren op grond waarvan dit –alleen voor crypto– in de WWFT moet worden opgenomen.

**Wij vinden het zorgelijk dat het Ministerie niet meer openheid betracht over het feit dat bij deze regels sprake is van een nationale kop op de EU-regels, toegevoegd op verzoek van DNB.**

Ook in de werking van het toezicht wordt een feitelijk vergunningsregime ingericht. Hoewel de bewoording ‘registratie’ een licht regime suggereert laat de inmiddels gepubliceerde [ZBO-begroting DNB over 2020](#) zien dat de voorziene jaarlijkse toezichtinspanning voor de cryptobedrijven ruimschoots boven het niveau van dat van de trustkantoren ligt (welke groep aan zwaardere toezicht-eisen dient te voldoen en een vergunningsstelsel kent). Ook de toetsing van bestuurders is [geijkt op het zwaarste vergunningsniveau](#).

Soort instelling	Aantal partijen	DNB-Begroting toezicht 2020	Per instelling	Type registratie
Betaalinstellingen	53	7,9 M	€ 149.057	wft-vergunning
<b>Cryptodiensten</b>	<b>50</b>	<b>1,7 M</b>	<b>€ 34.000</b>	<b>registratie wwft<sup>+</sup> (35245)</b>
Trustkantoren	200	4,9M	€ 24.500	wtt-vergunning
Creditcard/lease	81	0,2M	€ 2.469	alleen wwft, geen registratie
Vrijgestelde bet.instelling	35	0	€ 0	registratie wft-vrijstelling

Bron: [ZBO Begroting DNB](#) en toezichtregisters

Opmerkelijk is daarbij de positie van creditcardmaatschappijen. Deze nemen tezamen 10% van de ongebruikelijke transactiemeldingen in Nederland voor hun rekening nemen (cijfers FIU, 2018) en vallen in de categorie ‘overige instellingen’, waarin ook leasemaatschappijen voorkomen. Voor die totale groep van circa 86 ondernemingen is alleen sprake van Wwft-toezicht door DNB, zonder toepassing van nadere eisen uit de Wet op het financieel toezicht. De voorziene Wwft-toezichtinspanning door DNB is hier begroot op € 200.000, wat neerkomt op minder dan € 2500 per bedrijf ten opzichte van gemiddeld € 34.000 per crypto-onderneming.

Het ligt veel meer voor de hand dat ook crypto-ondernemingen in de categorie ‘overige instellingen’ zouden vallen, met het bijpassend proportioneel kostenniveau. Te zien is echter dat op een veel hoger niveau van toezicht en handhaving wordt ingezet. De conclusie kan daarom niet anders zijn dat naar opzet en uitvoering sprake is van een feitelijk vergunningsregime. Het is die extra toezichtlaag in regels en toezichtactiviteit die de naleving van deze wetgeving onrechtmatig, disproportioneel en minder goed werkbaar maakt.

#### **4. De werkelijke toezicht- en nalevingskosten zijn nog steeds niet accuraat berekend en in beeld**

Waar de wet significant is gewijzigd, is het voor ons onbegrijpelijk waarom geen nieuwe kosteninschatting wordt gemaakt op uw vraag daarover. Daarbij zij vermeld dat de leden van de VBNL het Ministerie tijdens de marktconsultatie al hebben gewezen op het bestaan van rekenkundige fouten in de kostenopstelling. De impact op de markt was ook bij het eerste voorstel al aanzienlijker dan het Ministerie deed voorkomen.

Wij roepen uw Commissie op om opnieuw aan het Ministerie te vragen om de toezicht- en nalevingskosten van de nu voorliggende wetsteksten inzichtelijk te maken.

#### **5. Of de voorgenomen AMvB rechtmatig en werkbaar is, is nog steeds niet duidelijk**

In september 2019 consulteerde het Ministerie van Financiën de lagere regelgeving, passend bij het nieuwe verzwaarde toezichtregime met de markt. Vanuit diverse van onze leden zijn toen fundamentele vragen gesteld rond de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van de voorgenomen regels in de AMvB. Begin februari 2020 is het advies van de Raad van State vastgesteld en de Minister heeft in de nadere memorie van antwoord ook al de toezegging gedaan zich ‘zo goed mogelijk’ rekenschap te geven van de opmerkingen van de Raad.

Graag zouden wij de Commissie uitnodigen om hierop door te vragen. Wat was het feitelijk advies van de Raad van State en wat is dan het nieuwe voorstel van de Minister? In welke mate adresseert dit de door ons aangevoerde bezwaren rond werkbaarheid en proportionaliteit? Een nadere toelichting en een kopie van het advies van de Raad van State zou zeer wenselijk zijn.

## **6. De feitenbasis ontbreekt voor een zo vergaand toezichtregime**

Gezien het feitelijk beperkt gebruik van virtuele valuta, zowel qua doelgroep als gebruik, past een proportionele implementatie van de Europese regels. De Minister geeft daarbij zelf in de nadere memorie van antwoord van 24 maart 2020 helder aan dat geen cijfers bekend zijn over het aandeel van gebruik virtuele valuta voor witwassen. Wel blijkt uit overige aangehaalde rapporten dat de feitelijke witwasmethodieken en risico's zich vooral bevinden in het domein van debit- en creditcards en contant geld.

Het komt ons voor dat een harde kwantitatieve feitenbasis ontbreekt voor het voorgestelde vergaande toezichtregime. De verwijzing naar een kwantitatief cijfer dat schetst hoeveel FIU-meldingen betrekking hebben op virtuele valuta is niet te achterhalen. Wel is duidelijk dat ruim 10% van de FIU-meldingen plaatsvindt door creditcardmaatschappijen, terwijl die onder het eerdergenoemde lichte WWFT-registratieregime vallen. Het argument dat een niet nader gekwantificeerde hoeveelheid FIU-meldingen over virtuele valuta aanleiding zou zijn voor een verzaamd toezichtregime gaat daarmee niet op.

Eerder informeerden wij de Tweede Kamer over onze voorkeur voor Bureau Financieel Toezicht als proportioneel werkende toezichthouder voor niet-financiële instellingen. De nu gepubliceerde ZBO-toezichtbegroting van DNB bevestigt onze zorg dat door DNB een heel ander en disproportioneel WWFT-toezicht werd opgetuigd. Gezien de voorbereidingsmaatregelen die inmiddels zijn getroffen is het echter weinig opportuun nu nog een andere toezichthouder aan te wijzen. Daarmee is wel des te belangrijker dat de feitelijke wetsregels en AMvB niet alsnog via een achterdeur leiden tot feitelijke toepassing van eisen uit de Wet op het financieel toezicht.

## **7. Dit is geen proportionele risico-gebaseerde invulling van regelgeving en toezicht**

In uw nader voorlopig verslag werd gevraagd hoe de toezichtregels en kosten van cryptobedrijven zich verhouden tot die van vrijgestelde betaaldienstverleners. Het antwoord daarop was summier. De feitelijke is daarbij dat een vrijgestelde betaaldienstverlener tegen lagere toezichteisen en lagere kosten bevoegd wordt om onder een vrijstelling tot 3 miljoen euro per maand aan 'echt' betalingsverkeer af te wikkelen. De 'crypto-collega's', die een kleinere markt bedienen, worden zonder vrijstelling, vanaf de eerste euro dienstverlening met aanzienlijk hogere kosten en toezichteisen geconfronteerd. Van een vrijstellingsregime zou, aldus de Minister, geen sprake kunnen zijn. Wij vinden dat niet evenwichtig.

Wij constateren dat de inzet van Ministerie en DNB in het voorgenomen toezicht niet risk-based en niet proportioneel is. Vanuit de feitelijke risico's zou het voorgenomen verzaamd toezichtregime dat op cryptobedrijven wordt toegepast, beter passen bij de creditcardmaatschappijen of vrijgestelde betaaldienstverleners. Redenerend vanuit de hoge bedragen die witgewassen worden zou intensivering van het toezicht op trustkantoren logischer en een meer effectieve besteding van gemeenschapsgelden zijn. Dat de cryptobedrijven te maken krijgen met dit verzaamd regime sluit niet aan op de werkelijke risico's.

## **8. Het eerder geconsulteerde wetsartikel 23-E zou prima voldoen, met kleine aanpassing**

Voor ons als sector vervallen alle eerdere bezwaren indien een daadwerkelijk beleidsarme transpositie wordt voorgesteld, op grond van de eerder met ons geconsulteerde tekst. Die zou ontstaan indien de huidige tekst van artikel 23j wordt teruggebracht conform het geconsulteerde beleidsarme artikel 23-E, zij het met gebruikmaking van de term registratie:

*23.j De Nederlandsche Bank N.V. verleent op aanvraag een ~~vergunning~~ registratie als bedoeld in artikel 23c, eerste of tweede lid, indien de aanvrager aantoont dat zal worden voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 2 tot en met 2f, 3 tot en met 10, 16, 20a, 20b, 23h, 33 en 34 gestelde regels.*

Andere aanpassingen die in het verlengde hiervan tenminste nodig zouden zijn, luiden:

- het schrappen van artikelen die ingevoegd zijn als eisen uit het Financieel Toezicht: 23c-lid3, 23d-lid 1 sub b, 23d-lid3 sub a, 23e-lid 1 sub c, 23e-lid 1 sub f, 23e-lid 1 sub h, 23f-lid2, 23g, 23h-lid3, 23i, en 23j.
- in het geconsulteerde implementatiebesluit: het schrappen van de uit het financieel toezichts-regelgeving afkomstige artikelen: 1a-lid 1 sub e, 1a-lid2, paragraaf 4 en de artikelen 10, 10a en 11.

\*

**Bijlage 2: Overzicht van de verschillen tussen wetsregels uit de marktconsultatie en de invoeringen nadien op verzoek van De Nederlandsche Bank**

Toezicht-eisen geconsulteerd met de markt in december 2018, op grond van EU-richtlijn	Toezicht-eisen zoals gestuurd aan de Tweede Kamer in juli 2019, in vervolg op de input DNB
<p>Artikel 23-e</p> <p>De Nederlandsche Bank N.V. verleent op aanvraag een vergunning als bedoeld in artikel 23c, eerste of tweede lid, indien de aanvrager aantoont <b><u>dat zal worden voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 2 tot en met 2f, 3 tot en met 10, 16, 20a, 20b, 23h, 33 en 34 gestelde regels.</u></b></p> <hr/> <p><b>Ter vergelijking de prudentiële eisen uit de WFT:</b></p> <p><b>Artikel 3:17 Wet op financieel toezicht</b></p> <p>1. Een afwikkelonderneming, betaalinstantie, clearinginstelling, elektronischgeldinstelling, entiteit voor risico-acceptatie, bank, kredietunie, premiepensioeninstelling, verzekeraar of wisselinstelling met zetel in Nederland <b>richt de bedrijfsvoering zodanig in dat deze een beheerste en integere uitoefening van haar onderscheidenlijk zijn bedrijf waarborgt.</b></p> <p>2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het eerste lid. Deze regels hebben betrekking op:</p> <p>a. het beheersen van bedrijfsprocessen en bedrijfsrisico's;</p> <p>b. integriteit, waaronder wordt verstaan het tegengaan van:</p> <p>1°. belangenverstrengeling;</p> <p>2°. het begaan van strafbare feiten of andere wetsovertredingen door de financiële onderneming of haar werknemers, die het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kunnen schaden;</p> <p>3°. relaties met cliënten die het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kunnen schaden; en</p> <p>4°. andere handelingen door de financiële onderneming of haar werknemers die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad;</p>	<p>Artikel 23j</p> <p>1. Een aanbieder als bedoeld in artikel 23b <b>voert een adequaat beleid dat een integere en beheerste uitoefening van het bedrijf waarborgt</b>, met in achtneming van de artikelen 2 tot en met 2f, 3 tot en met 10, 16, 20a, 20b, 23e tot en met 23j en 33 tot en met 35a.</p> <p>2. Een aanbieder als bedoeld in artikel 23b richt de bedrijfsvoering zodanig in dat deze een beheerste en integere uitoefening van zijn bedrijf waarborgt, met inachtneming van de artikelen 2 tot en met 2f, 3 tot en met 10, 16, 20a, 20b, 23e tot en met 23j en 33 tot en met 35a.</p> <p>3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verplichtingen in dit artikel. Deze regels kunnen betrekking hebben op:</p> <p>a. een integere bedrijfsuitoefening, waaronder wordt verstaan het tegengaan van:</p> <p>1°. belangenverstrengeling;</p> <p>2°. strafbare feiten of andere wetsovertredingen door de aanbieder of zijn werknemers, die het vertrouwen in de aanbieder kunnen schaden;</p> <p>3°. relaties met cliënten of derden, die het vertrouwen in de aanbieder kunnen schaden</p> <p>b. het beheersen van bedrijfsprocessen en bedrijfsrisico's.</p>