

Betreft: Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn

Nijmegen, 15 januari 2019

Geachte heer/mevrouw,

Graag maken wij gebruik van deze mogelijkheid om onze reactie op de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn met u te delen.

BTC Direct is sinds 2013 actief in de aan- en verkoop van bitcoin, ethereum en andere virtuele valuta. Wij vinden het belangrijk dat de branche waarin wij werken legitiem is en zich actief inspant om fraude te voorkomen. Zo hebben wij een uitgebreid beleid opgesteld waarmee wij onze cliënten identificeren, de transacties die via ons platform plaatsvinden monitoren en personen met frauduleuze intenties weren.

De Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn is een eerste verankering van (de handel in) virtuele valuta in de Nederlandse wet- en regelgeving. Wij juichen dit van harte toe. Wel zien wij onderdelen beschreven in de memorie van toelichting, welke (technisch) niet uitvoerbaar zijn voor aanbieders van virtuele valuta. Voor een juiste uitvoering van de wet door aanbieders van virtuele valuta is dan ook noodzakelijk dat de memorie van toelichting op deze punten zullen worden aangepast. Hieronder zullen wij ingaan op deze knelpunten.

Reikwijdte van het cliëntenonderzoek

In paragraaf 2.1.3 van de memorie van toelichting wordt aangegeven in welke gevallen een aanbieder van wisseldiensten een cliëntenonderzoek dient uit te voeren. Omdat wij enkel transacties uitvoeren met cliënten die bij ons een account hebben geregistreerd, identificeren wij iedere cliënt en verifiëren wij diens identiteit. Dit doen wij aan de hand van de eisen die worden gesteld in art. 3 lid 2 Wwft.

Een knelpunt komt naar voren wanneer wij de derde alinea van paragraaf 2.1.3 lezen. Hierin wordt uiteengezet dat virtuele valuta per definitie een 'potentieel hoger risico' hebben, omdat het een product is dat anonimiteit bevordert. Dit leidt ertoe dat aanbieders van virtuele valuta in alle gevallen een verscherpt cliëntenonderzoek dienen uit te voeren, aldus de memorie van toelichting. Deze gedachtegang kunnen wij niet volgen. Bij iedere cliënt zouden aanbieders van virtuele valuta de afweging moeten maken hoe groot het risico op witwassen of terrorismefinanciering is. Het type product, virtuele valuta, zou een factor in deze afweging moeten zijn. Andere factoren in deze afweging zijn het type cliënt en de transactiegrootte. Een combinatie van deze factoren zou ertoe kunnen leiden dat aanbieders van virtuele valuta een verscherpt cliëntenonderzoek dienen uit te voeren. Het enkele feit dat er sprake is van een transactie waarbij virtuele valuta wordt gekocht, is hiervoor niet voldoende.

In de derde alinea van paragraaf 2.1.3 van de memorie van toelichting wordt echter uiteengezet dat aanbieders van virtuele valuta in alle gevallen een verscherpt cliëntenonderzoek dienen uit te

voeren. In de daaropvolgende alinea worden voorbeelden gegeven van de gevolgen. Zo wordt verwacht dat aanbieders van virtuele valuta bij het transactie-monitoring proces vaststellen wat de herkomst is van de virtuele valuta, die hen wordt aangeboden. Hiermee wordt bedoeld dat wij transacties zullen moeten onderzoeken op de blockchain, tot het moment dat wij een IP adres, en uiteindelijk een identiteit, kunnen koppelen aan het blockchain adres vanaf waar de virtuele valuta naar ons is verzonden. De memorie van toelichting geeft als voorbeeld van een blockchain adres dat kan worden gekoppeld aan een identiteit, een adres dat afkomstig is van een andere aanbieder van wisseldiensten, of een aanbieder van een bewaarportemonnee.

Het is echter niet mogelijk om vast te stellen welke adressen afkomstig zijn van een dergelijke aanbieder, die onder het toezicht valt van de Europese toezichthouders. Aan een blockchain adres valt niet af te leiden wat voor soort wallet er wordt gebruikt, en of deze in verband zijn te brengen met een dergelijke aanbieder. Zelfs als er al een systeem zou kunnen worden opgezet, waarin aanbieders van wisseldiensten en aanbieders van een bewaarportemonnee deze adressen onderling kunnen koppelen, dan is dit niet uitvoerbaar. Aangezien deze diensten internationaal worden aangeboden, zijn er meerdere beurzen die niet onder het Europese toezicht (denk aan bijvoorbeeld Binance, Bittrex en Bitmex) vallen en het blockchain adres niet gekoppeld kan worden aan een identiteit. Daarnaast is een eigenschap van virtuele valuta dat men deze zelf kan beheeren. Door virtuele valuta in eigen beheer te hebben, wordt een blockchain adres niet gekoppeld aan een identiteit.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit zou betekenen dat we dan een stap terug moeten in de keten van transacties: er moet worden vastgesteld van welk blockchain adres de virtuele valuta komen, die op het blockchain adres stonden vanwaar de virtuele valuta naar ons zijn verzonden. Door de werking van blockchain en de wijze waarop transacties met elkaar verbonden zijn, is het echter onmogelijk om deze stap uit te voeren. Mocht het wel lukken om het gezochte blockchain adres te vinden, dan loop je hier namelijk tegen hetzelfde probleem aan: het is niet mogelijk om een identiteit (of een IP-adres) aan dit blockchain adres te koppelen. De verwachting van de wetgever in deze is onrealistisch, en stelt ons eisen waaraan niet kan worden voldaan.

Daarnaast wordt in de derde alinea van paragraaf 2.1.3 van de memorie van toelichting gesteld dat wij ook de bestemming moeten vaststellen van de bij een transactie betrokken virtuele valuta. Er moet een identiteit worden gekoppeld aan het blockchain adres, waar wij de virtuele valuta naar versturen. Ook dit stelt onrealistische eisen aan ons. Het is technisch onmogelijk om een identiteit aan een blockchain adres te koppelen. Door dit van aanbieders van een bewaarportemonnee en van wisseldiensten te eisen, stelt de wetgever ons wederom voor een onmogelijke opdracht.

Wij vragen ons dan ook af op welke wijze de wetgever denkt dat een identiteit aan een blockchain adres kan worden gekoppeld. Is het bijvoorbeeld voldoende dat wordt vastgesteld dat de cliënt beschikt over de virtuele valuta wanneer de klant in staat is virtuele valuta te versturen?

Het kan toch niet de bedoeling zijn dat er een wetswijziging wordt doorgevoerd, waarvan bij voorbaat al vaststaat dat de aangebrachte wijzigingen onmogelijk nageleefd kunnen worden? Wij verzoeken de Minister om zijn uitleg van de wetswijzigingen, zoals deze geformuleerd wordt in de memorie van toelichting, aan te passen naar een passende uitleg. Hierbij dient rekening

gehouden te worden met de technische mogelijkheden die wij hebben, gezien de technische werking van blockchain en virtuele valuta.

Melding ongebruikelijke transactie

Wanneer de voorgestelde wetswijziging in werking is getreden, zullen aanbieders van virtuele valuta ook verplicht zijn melding te doen van ongebruikelijke transacties. Het melden van ongebruikelijke transacties is een belangrijke pijler van de Wwft. Het verbindt instellingen in de zin van de Wwft met opsporingsinstanties, en biedt deze instellingen de mogelijkheid een vermoeden van witwassen of financiering van terrorisme onder de aandacht te brengen bij de Financial Intelligence Unit (hierna: FIU).

In paragraaf 4.1.1 van de memorie van toelichting worden de met de wetswijziging gemoeide kosten geschat. In alinea 7 van deze paragraaf wordt ingegaan op de kosten van het melden van ongebruikelijk transacties. De Minister gaat uit van een jaarlijks gemiddelde van vijftig meldingen per aanbieder van virtuele valuta. Op basis van het genoemde aantal van dertig aanbieders van virtuele valuta, gaat de Minister klaarblijkelijk uit van 1500 meldingen per jaar van alle aanbieders van virtuele valuta tezamen.

In art. 16 lid 1 en lid 4, sub a en b worden drie situaties weergegeven in welke een melding bij de FIU moet worden gemaakt. Kijkend naar deze drie situaties, en rekening houdende met het feit dat het Uitvoeringsbesluit Wwft nog niet is aangepast en er nog geen indicatoren (in de zin van art. 15 lid 1 Wwft) zijn vastgesteld voor aanbieders van virtuele valuta, merken wij op dat het geschatte aantal van 1500 meldingen per jaar niet realistisch is. Het werkelijke aantal meldingen zal substantieel hoger liggen.

Een groter aantal meldingen heeft meerdere gevolgen. Voor aanbieders van virtuele valuta zullen de kosten hoger zijn dan de geschatte jaarlijkse kosten van € 58.500,- per jaar. Voor de FIU zal het betekenen dat de reeds hoge werkdruk met een grotere stap zal toenemen dan op basis van de memorie van toelichting zal worden verwacht. De FIU heeft al aangegeven niet te weten of het de toename in meldingen van ongebruikelijke transacties, dat met de voorgestelde wetswijziging zal worden bewerkstelligd, aan te kunnen.

Op basis van het bovenstaande verzoeken wij de Minister toe te lichten hoe de schatting van 1500 meldingen per jaar tot stand is gekomen en hoe kan worden verzekerd dat de FIU een hogere toename dan de schatting van 1500 meldingen op een correcte manier af zal kunnen handelen.

Zoals gezegd zijn er in het Uitvoeringsbesluit Wwft nog geen indicatoren opgenomen voor aanbieders van virtuele valuta. Voor de reeds gepubliceerde indicatoren geldt dat deze zijn opgenomen omdat is beoordeeld dat zij een bepaalde risicofactor met zich meedragen. BTC Direct doet in dit kader graag de aanbeveling om bij het opstellen van de indicatoren voor aanbieders van virtuele valuta, rekening te houden met het verschil tussen transacties waarbij virtuele valuta met contant geld wordt aangekocht, en transacties waarbij virtuele valuta met giraal geld wordt aangekocht.

Het risico dat met het onderhavige wetsvoorstel ondervangen moet worden, te weten het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, speelt vooral bij transacties die met contant geld worden geïnitieerd. De aankoop van virtuele valuta door middel van een girale transactie, is namelijk niet anders dan elke andere transactie via een webshop. In deze gevallen is de betaling afkomstig van een bankrekening en kan de herkomst van de gelden worden vastgesteld. Het is dan ook van groot belang dat de wetgever voor de vaststelling van indicatoren voor aanbieders van virtuele valuta een onderscheid maakt tussen girale en contante betalingen. Mocht de wetgever dit nalaten, dan zal de FIU overspoeld worden met meldingen van ongebruikelijke transacties zonder dat daarvoor een noodzaak bestaat. Zonder dit onderscheid zal de regeling praktisch onuitvoerbaar zijn voor zowel de FIU als voor aanbieders van virtuele valuta. Daar komt bij dat de contante betaling betrekking heeft op slechts een klein gedeelte van de aanbieders van virtuele valuta, namelijk de aanbieders van ATM's. Bijna alle online aanbieders van virtuele valuta accepteren geen contante betaling. Bij hen is het uitsluitend mogelijk om te betalen via een girale transactie.

Tot slot

De virtuele valuta branche is groeiende. Er treden nieuwe aanbieders toe tot de markt en zij, samen met een toenemend aantal particulieren, geloven in de innovatie ontwikkeling waar virtuele valuta voor staan. BTC Direct juicht deze ontwikkeling toe, omdat ook wij zijn begonnen vanuit deze visie. Een visie waar wij nog steeds achter staan en die wij dagelijks uitdragen.

Dit neemt niet weg dat wij van mening zijn dat onze branche baat zou kunnen hebben bij een juridisch kader waarbinnen wij kunnen opereren. De manier waarop dit juridisch kader wordt geschetst met het voorgestelde wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting werpt echter een aantal bezwaren bij ons op. Zoals hierboven uiteen is gezet, zijn de eisen die aan aanbieders van virtuele valuta worden gesteld onmogelijk na te leven. We hopen dat onze bezwaren geadresseerd zullen worden in de toekomstige behandelingen van het wetsvoorstel, en dat er passende aanpassingen zullen worden doorgevoerd in de eisen die aan aanbieders van virtuele valuta gesteld zullen worden.

Met vriendelijke groet,

BTC Direct