

**Reactie op vragen VBNL gesteld per brief d.d. 2-11-2020****Datum**

10 februari 2021

**1. Inleiding**

Ter kennisgeving aangenomen.

**2. Plaats van aanbieders van cryptodiensten ten opzichte van financiële instellingen**

Ter kennisgeving aangenomen.

**3. Wordingsgeschiedenis wetgeving: model vergunningsaanvraag als feitelijke beleidsintentie**

Ter kennisgeving aangenomen.

**4. Beleidsintentie in de praktijk: trustkantoren regime SIRA voor crypto?**VBNL

U merkt op dat een eis/verwachting rond de systematische integriteitsrisico analyse voor trustkantoren één op één is gekopieerd naar de pagina voor cryptodienstverleners en u vraagt of het de bedoeling is dat de lat voor aanbieders van cryptodiensten op hetzelfde niveau wordt gelegd als voor trustkantoren en hoe dit zich verhoudt tot de eerdere uitspraken van het Ministerie van Financiën en de institutionele kaders die het gedrag van de toezichthouder mede bepalen en begrenzen.

Reactie DNB

Op grond van art. 2b van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (hierna: Wwft) zijn aanbieders van cryptodiensten verplicht om een integriteitsrisicoanalyse op te stellen en actueel te houden. Op onze website leggen wij uit welke risico's daar onder vallen. De risico's op witwassen en terrorismefinanciering en de risico's die worden genoemd in het kader van de integere en beheerste bedrijfsvoering moeten worden meegenomen in de integriteitsrisico analyse voor aanbieders van cryptodiensten. Omdat de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft) en de Wet toezicht trustkantoren 2018 (hierna: WTT) een vergelijkbare eis kennen, verwijzen we naar het algemene good practice document dat DNB in dit kader opstelde.

Wij doen veelvuldig onderzoek naar SIRAs bij onder toezicht staande instellingen, omdat de SIRA aan de basis staat van het opstellen van adequate beheersmaatregelen. Ook in het registratieproces bij aanbieders van cryptodiensten hebben wij naar de SIRAs gekeken. Hierin is opgevallen dat de SIRA vaak ontoereikend was. In de nieuwsbrief hebben we daarom enkele punten genoemd die van belang zijn om op te letten bij het opstellen van de SIRA. Deze punten zien op de systematiek van het opstellen van de SIRA. De tekst voor deze nieuwsbrief is eerder gebruikt voor een nieuwsbrief trustkantoren, deze punten zijn immers generiek en gelden voor alle sectoren.

**5. Verwachtingen rond handelen DNB.**VBNL

U stelt vragen te hebben over het (volgens u bestaande) verschil tussen het advies van de Raad van State, de toelichtingen door het Ministerie van Financiën en het feitelijke beleid en handelen van DNB op dit moment.

Sluit de norm van goed ambtelijk handelen conform letter en geest van de wet voldoende aan op de feitelijke houding en werkwijze van DNB? Welk effect heeft het huidige handelen van DNB op de reputatie van DNB en de legitimiteit van het toezicht?

**Datum**

10 februari 2021

#### Reactie DNB

Wij voeren onze taken uit op grond van het registratieregime dat is vastgelegd in de Wwft. Daarbij nemen wij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vanzelfsprekend in acht.

### **6. Kenbaarheid van de eisen/verwachtingen rond *whitelisting* en verificatie.**

#### VBNL

U stelt dat u zich niet herkent in het uitgangspunt dat van het begin af aan voor alle aanbieders van cryptodiensten duidelijk zou zijn dat deze concrete vereisten rond *whitelisting*/verificatie aan de orde waren.

#### Reactie DNB

Wij merken op dat *whitelisting* en verificatie geen eisen zijn die DNB stelt of voorschrijft, maar voorbeelden die wij hebben gegeven van hoe de naleving van de Sanctiewet 1977 (hierna: Sw) en de Regeling Toezicht Sanctiewet (hierna: RTSW) zou kunnen uitwerken voor aanbieders van cryptodiensten. Er zijn echter ook andere manieren denkbaar. DNB schrijft uitdrukkelijk niet voor welke manier specifiek moet worden gevolgd. Dat is aan de aanbieder.

#### *Eisen die voortvloeien uit de Sw*

De eisen die worden gesteld aan aanbieders van cryptodiensten vloeien voort uit de Wwft en de Sw en zijn niet nieuw. Zo wordt op basis van de RTSW, die een grondslag heeft in de Sw, verlangd dat instellingen maatregelen treffen die tenminste zien op een adequate controle van de administratie van de instelling op het overeenkomen van de identiteit van een relatie met een (rechts)persoon of entiteit als bedoeld in de Sanctieregelgeving.<sup>1</sup> Relaties zijn in de RTSW gedefinieerd als 'eenieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie'. Dit betreft ook de tegenpartij bij een transactie van cliënten van een aanbieder van cryptodiensten.

Wat moet worden verstaan onder een "adequate controle" is niet omschreven in de RTSW, hier is sprake van een open norm. Wel heeft DNB in de [Leidraad Wwft en Sw](#) omschreven wat DNB hieronder verstaat. Bij de acceptatie van een cliënt worden alle relaties (voor zover bekend) vastgesteld, en worden gegevens zoals naam, geboortedatum, woonplaats en vestigingsadres van deze personen en entiteiten vastgesteld. De Leidraad verduidelijkt dit als volgt:

'Aan de hand van deze gegevens kan een instelling een goede controle doen. Het ontbreken van bijvoorbeeld geboortedatum of woonplaats kan het beoordelen van een hit bemoeilijken. Voor rechtspersonen kan hierbij over het algemeen worden volstaan met een check aan de gegevens zoals opgenomen in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel en voor natuurlijke personen met een check aan het (kopie) paspoort om zo een adequate screening aan de sanctieregelgeving mogelijk te maken.'

Bij gewijzigde relaties dient een instelling haar relatiebestand te actualiseren. Ook wordt aangegeven hoe een instelling transacties dient te filteren tegen sanctielijsten: de minimale controle vindt plaats ten aanzien van opdrachtgever, begunstigde, plaatsnamen, land en omschrijving.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Artikel 2, tweede lid, van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977.

<sup>2</sup> Leidraad Wwft en SW van DNB, versie december 2020, p. 73.

DNB verstaat dus onder een adequate controle dat relaties (wederpartijen en/of begunstigen) worden gecontroleerd en om relaties bij transacties te kunnen filteren tegen sanctielijsten, moet dus in elk geval bekend zijn wie de wederpartij en/of begunstigde is.

**Datum**  
10 februari 2021

De wet laat ruimte aan aanbieders om de oplossingen te kiezen die het beste bij hen en hun cliënten passen. In de toelichting bij de RTSW wordt hierover het volgende opgemerkt:

'Gezien de diversiteit aan instellingen waarop deze regeling van toepassing is, zal de wijze waarop een instelling invulling geeft aan de voorschriften van deze regeling verschillen. Een instelling dient zelf een afweging te maken welke maatregelen binnen de eigen organisatie nodig zijn om deze regeling en ook de Sanctieregelgeving in het algemeen op een adequate wijze na te leven. De toezichthouder beoordeelt de door de instelling gemaakte keuzes en de getroffen maatregelen vanuit een principlebased benadering, voor zover de voorschriften van deze regeling dat toelaten.'<sup>3</sup>

De verantwoordelijkheid voor de naleving van deze norm ligt bij ondernemingen zelf. Daarnaast heeft de toezichthouder een verantwoordelijkheid om de keuzes en maatregelen te beoordelen op effectiviteit.

Hieruit vloeit voort dat de manier waarop instellingen de eisen naleven, per sector en instelling kan verschillen (zie hierover ook punt 10). DNB heeft in de zomer van 2020 een toelichting gegeven op hoe de eisen uit de Sw en de RTSW voor aanbieders van cryptodiensten zouden *kunnen* uitwerken, nadat op basis van de ingediende documenten bleek dat aanvragers van een registratie onvoldoende maatregelen namen om aan de Sw te voldoen. In een op 21 september 2020 gehouden Webinar is toegelicht dat met partijen is nagedacht over maatregelen die aanbieders van cryptodiensten zouden kunnen nemen om te voldoen aan de Sw. De voorbeelden die zijn genoemd zijn dus gebaseerd op registratieaanvragen en met instemming van de desbetreffende partijen (geanonimiseerd) gedeeld. Tijdens het Webinar en nadien op [Open Boek Toezicht](#) is benadrukt dat er geen vorm voorgeschreven is en dat de wet de ruimte laat om zelf oplossingen te kiezen.

Het delen van voorbeelden is een gebruikelijk hulpmiddel dat over het algemeen als positief wordt ervaren. Het blijft de eigen verantwoordelijkheid van aanbieders van cryptodiensten om uit te (laten) zoeken aan welke verplichtingen zij vanaf inwerkingtreding van nieuwe wetgeving moeten voldoen. Communicatie van DNB over de geldende verplichtingen kan gezien worden als een handreiking.

#### *Communicatie over de Sw*

Dat aanbieders van cryptodiensten moeten voldoen aan Sw is meerdere malen gecommuniceerd, waaronder op de volgende momenten:

- **Seminar Integriteitstoezicht voor aanbieders van cryptodiensten - november 2019**  
Zowel in de presentatie (tevens achteraf gepubliceerd) en de achteraf gepubliceerde highlights is opgemerkt dat klanten en transacties moeten worden gescreend aan sanctielijsten, zie deze [link](#).
- **Open Boek Toezicht - november 2019**  
Op [Open Boek Toezicht](#) staat sinds november 2019 het volgende: 'Naast het controleren van cliënten verlangt het naleven van de Sw ook dat inkomende en uitgaande transacties moeten worden gecontroleerd, geblokkeerd en gemeld aan DNB ingeval van een hit.' Ook wordt op deze pagina verwezen naar de Leidraad Wwft en Sw.

<sup>3</sup> Staatscourant 28 september 2005, nr. 188, p. 21.

- **Concept toelichting bij de registratie - december 2019**  
'Houdt u er rekening mee dat u minimaal de naam van de ontvangende partij bij een transactie nodig heeft om deze aan de sanctielijsten te kunnen screenen. Dit moet ook uit de procedures en maatregelen blijken.'
- **Definitieve toelichting bij de registratie - mei 2020**  
'Naast het controleren van cliënten verlangt het naleven van de Sw ook dat inkomende en uitgaande transacties moeten worden gecontroleerd, geblokkeerd en gemeld aan DNB ingeval van een hit.'
- **Nieuwsbrief - juli 2020**  
In de nieuwsbrief van juli 2020 is, nadat bleek dat aanbieders van cryptodiensten onvoldoende beleid en procedures hadden ingericht om aan de eisen te voldoen, aandacht besteed aan de verplichtingen: 'De Regeling geeft een ruime definitie van het begrip "relatie". Hieronder wordt verstaan 'eenieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie'. Dit kan zijn een cliënt, de UBO's van een cliënt, maar ook de wederpartij of betrokkene bij een financiële transactie.'
- **(Aankondiging) Webinar - september 2020**  
In een bericht aan alle aanvragers van een registratie is op 14 september het volgende gecommuniceerd: 'Op grond van de Sanctiewet en de Regeling toezicht Sanctiewet moeten aanbieders van cryptodiensten controleren of hun relaties op een (Europese dan wel nationale) sanctielijst staan. De Regeling geeft een ruime definitie van het begrip "relatie". Hieronder wordt verstaan 'eenieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie'. Dit kan zijn een cliënt, de UBO's van een cliënt, maar ook de wederpartij of betrokkene bij een financiële transactie. In het Webinar zijn voorts de voorbeelden van naleving uiteengezet.
- **Open Boek Toezicht - september 2020**  
Op 23 september is op [Open Boek Toezicht](#) toegevoegd wat op het Webinar is vermeld. 'Tijdens het Webinar heeft DNB het vereiste om tegenpartijen te screenen benadrukt en toegelicht welke concrete maatregelen aanbieders kunnen nemen.' Op 25 september is ook een mail gestuurd aan alle partijen met het bericht op Open Boek Toezicht.

**Datum**

10 februari 2021

Als reactie op uw vraag of het verantwoord is om de continuïteit van de bedrijven afhankelijk te maken van deze, naar uw opvatting, last-minute ingevoegde eisen en wat de achtergrond is geweest voor deze timing en waarom is besloten tijdens de registratie deze nieuwe eisen in te voegen verwijzen wij naar onze reactie op vraag 1. De wetgever heeft de eis gesteld dat aanbieders van cryptodiensten aan de Sw moeten voldoen, waardoor er geen sprake is van nieuwe eisen. Dit was reeds kenbaar vóór de inwerkingtreding van het registratieregime.

#### VBNL

Onder dit punt verwijst u ook naar aanpassingen die zijn gedaan in de Memorie van Toelichting ten aanzien van verplichtingen die gelden in het kader van het monitoren van transacties. U merkt op dat verplichtingen zoals het achterhalen van een IP-adres en het koppelen van een identiteit aan een account zijn vervangen door een meer risicogebaseerde benadering, waarin wordt benadrukt dat het van belang is dat een aanbieder van omwisseldiensten of bewaarportemonnees een gebruikersprofiel opstelt van de cliënt en in staat is om te bepalen in hoeverre het gedrag van de cliënt hiervan afwijkt.

#### Reactie DNB

Wij wijzen erop dat de Sw een andere wet is dan de Wwft en eigen verplichtingen met zich brengt, die bovendien niet risicogebaseerd kunnen worden uitgevoerd.

## 7. Verzoek om informatie of nieuwe toelatingseisen?

Datum

10 februari 2021

### VBNL

U vraagt of er bij de (volgens u) nieuw geïntroduceerde eisen, in combinatie met de koppeling aan de termijn van registratie, niet veeleer sprake is van het door de toezichthouder, in de plaats van de onderneming, voorschrijven van zowel risicoafwegingen als beheersmaatregelen die nodig zijn om de risico's rond het indirect en onbedoeld in handen komen van crypto's bij onbevoegde malicieuze actoren te mitigeren. Verder vraagt u of dit kwalificeert als een informatieverzoek of als een toelatingsvoorwaarde en of de eisen zijn gesteld door de Wwft-toezichthouder, de Sanctiewet-toezichthouder of beide en hoe dit aansluit op de vijfde antiwitwasrichtlijn en de kaders van het toezicht onder de Wwft en de Sanctiewet.

### Reactie DNB

Onder verwijzing naar onze reactie onder punt 6 merken wij op dat *whitelisting* en verificatie geen eisen zijn die DNB stelt of voorschrijft, maar voorbeelden die wij hebben gegeven van hoe de naleving van de eisen die voortvloeien uit de Sw en RTWS zouden kunnen uitwerken voor aanbieders van cryptodiensten.

DNB is ingevolge artikel 1d lid 1 sub a van de Wwft belast met de uitvoering en handhaving van de Wwft ten aanzien van aanbieders van cryptodiensten, waaronder de registratie van deze aanbieders, waar de Sw onderdeel van is. Ook is DNB de aangewezen toezichthouder op de Sw voor wat betreft het aanbieden van cryptodiensten (zie punt 9).

## 8. Hoe geschiedt nu feitelijk de invulling en uitvoering van registratieregime?

### VBNL

U vraagt hoe in de registratie, die alleen op de vijfde anti-witwasrichtlijn is gebaseerd en die uitsluitend op die Europese eisen zou zijn gegrondvest, opeens nationale eisen worden toegevoegd die geen enkele lidstaat in Europa zo hanteert en toepast. Verder vraagt u of de term toezichthouder in artikel 3, lid 1, o van de Wwft zowel op de Wwft-toezichthouder rol ziet als op die van de Sanctie-toezichthouder.

### Reactie DNB

Het klopt dat de verplichting voor aanbieders van cryptodiensten in artikel 23d, derde lid, onder d, van de Wwft om te voldoen aan de bij of krachtens de Sw gestelde regels niet rechtstreeks voortvloeit uit de herziene vierde anti-witwasrichtlijn. De Nederlandse wetgever heeft er desalniettemin bij de implementatie van deze richtlijn voor gekozen dat aanbieders dienen te voldoen aan sanctieregelgeving en hiervoor onder toezicht komen te staan. Voorts dienen op grond van art. 23c, lid 1 onder b Wwft jo. artikel 1a, eerste lid onder d Uitvoeringsbesluit Wwft gegevens te worden aangeleverd die verband houden met de naleving van de Sw.

Zoals eerder aangegeven bij punt 7 is DNB op grond van de Wwft de bevoegde toezichthouder ten aanzien van de registratie. Tevens is DNB de bevoegde toezichthouder op de Sw ten aanzien van aanbieders van cryptodiensten (zie punt 9).

## 9. Is de toezichthouder bevoegd en de eis met Financiën overlegd?

### VBNL

U heeft vragen inzake de bevoegdheid van DNB inzake de Sw en stelt dat het Ministerie van Financiën niet betrokken was.

### Reactie DNB

Zoals eerder aangegeven is DNB op grond van de Wwft de bevoegde toezichthouder. Daarnaast merken wij op dat DNB per 26 november 2020 is aangewezen als toezichthouder op de Sw voor wat betreft aanbieders van cryptodiensten.<sup>4</sup>

### **Datum**

10 februari 2021

We benadrukken, onder verwijzing naar de beantwoording van eerdere vragen dat er geen sprake is van nieuwe eisen. De stelling dat er geen contact is geweest tussen DNB en het Ministerie van Financiën is onjuist. Echter, zoals ook aangegeven door de Minister in de beantwoording van vragen van Tweede Kamerlid Alkaya van 5 november 2020 is DNB een onafhankelijke toezichthouder met een mandaat om, binnen de grenzen van de wet, invulling te geven aan (open) normen in de wet.

## **10. Gelijkheidsprincipe**

### VBNL

In uw brief verwijst u naar het gelijkheidsbeginsel en de toepassing van de eisen van de Sw op banken, verzekeraars en wisselkantoren.

### Reactie DNB

Wij merken op dat voor al deze instellingen dezelfde eisen gelden. Het begrip 'adequate controle' in de RTSW betreft echter een open norm. Waardoor de uitwerking van deze eisen kan verschillen per sector, onder andere afhankelijk van het type dienstverlening. Hierdoor kunnen andere beheersmaatregelen passend zijn. Wij wijzen erop dat in diverse bronnen wordt gewezen op het (hoge) risico op witwassen en terrorismefinanciering bij crypto's vanwege de anonimiteit die gepaard gaat met cryptotransacties.<sup>5</sup>

## **11. Borgen van bestuursrechtelijk adequate afweging: toepasselijk handhavingsbeleid**

### VBNL

U vraagt of de discussie over het voldoen aan de Sw thuishoort in het kader en de figuur van de registratie.

### Reactie DNB

Wij merken op dat, onder verwijzing naar punt 8, in het kader van de registratie de verplichting bestaat om gegevens aan te leveren die verband houden met de naleving van de Sw. In het algemeen geldt dat de aanbieder de gegevens in zodanige vorm dient te verstrekken dat DNB zich een voldoende beeld kan vormen van de activiteiten, organisatiestructuur en bedrijfsvoering van de aanbieder. Dit bevordert een snelle indicatie van mogelijke risico's door DNB, die zij kan benutten om het toezicht effectief en risicogebaseerd vorm te geven.<sup>6</sup> Na registratie dient een aanbieder van cryptodiensten ook continu de bij of krachtens de Sw gestelde regels na te leven. Het niet voldoen aan de gestelde wettelijke eisen kan immers leiden tot het doorhalen van de registratie (artikel 23d lid 3 onder d Wwft). DNB kan daarnaast, in het geval van het niet naleven van de registratievereisten of de doorlopende verplichtingen, onder andere een aanwijzing geven om ten aanzien van met name aan te geven punten een bepaalde gedragslijn te volgen. DNB kan bij bepaalde overtredingen ook een last onder dwangsom en/of bestuurlijke boete opleggen. Tegen die achtergrond ligt voor de hand dat DNB in het kader van de registratie ook de gegevens die verband houden met de naleving van de Sw in de beoordeling betreft.

<sup>4</sup> Staatscourant 25 november 2020, nr. 61217.

<sup>5</sup> O.a. de Memorie van Toelichting bij de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn, FATF Guidance for a risk based approach – Virtual Currencies, National Risk Assessment Witwassen 2019, Supra National Risk Assessment 2019.

<sup>6</sup> Zie MvT, *Kamerstukken II*, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 44.

**12. Wat is de rolverhouding tussen toezichthouder Wwft en toezichthouder Sanctiewet?****Datum**  
10 februari 2021VBNL

U vraagt welke toezichthouder vanuit welke hoedanigheid de (door u genoemde) eis heeft geformuleerd.

Reactie DNB

We benadrukken, onder verwijzing naar de beantwoording van eerdere vragen dat er geen sprake is van nieuwe eisen.

Wanneer DNB toeziet op de naleving van normen die bij of krachtens de Sw zijn gesteld, dan wordt opgetreden als Sw-toezichthouder. Gaat het om Wwft-normen, dan treedt DNB op in de hoedanigheid van Wwft-toezichthouder. Feitelijk is het toezicht voor beide regimes binnen DNB bij dezelfde afdelingen belegd.

**13. Verzoek: schort de discussie op omwille van de zorgvuldigheid en het belang van continuïteit.**

Deze vraag is wat ons betreft niet meer relevant, onder andere gezien de afronding van diverse registratietrajecten en het verlopen van de overgangstermijn op 21 november 2020.