

Concept implementatiewet AMLD V: eerste crypto- regulering in aantocht

mr. J. Baukema¹

Al sinds de opkomst van virtuele valuta in de eerste helft van dit decennium klinkt de roep om regulering van cryptomarkten. Implementatie van de vijfde anti-witwasrichtlijn leidt ertoe dat in Nederland voor het eerst crypto-specifieke wetgeving wordt ingevoerd. Als gevolg hiervan komen bepaalde cryptodienstverleners onder de reikwijdte van de Nederlandse anti-witwasregels te vallen. In deze bijdrage bespreekt de auteur het concept wetsvoorstel voor implementatie van de anti-witwasregelgeving op het gebied van virtuele valuta. Ook wordt ingegaan op de uitkomsten van de publieke consultatie van het concept wetsvoorstel, die onlangs is afgerond.

1. Inleiding

Al sinds de opkomst van virtuele valuta in de eerste helft van dit decennium klinkt onder meer vanuit diverse nationale overheden en toezichthouders de roep om (specifieke) regulering – in meer of mindere mate – van cryptomarkten. Dergelijke regulering dient, onder andere, de risico's verbonden aan virtuele valuta, bijvoorbeeld op het gebied van financieel-economische criminaliteit en de kwetsbaarheid voor misleiding, oplichting, manipulatie en cybercriminaliteit, zoveel als mogelijk te mitigeren. De afgelopen jaren is gebleken dat deze risico's ook reëel zijn. Er hebben zich diverse internationale 'schandalen' rond virtuele valuta voorgedaan en consumenten zijn hun inleg verloren.²

Met de inwerkingtreding van de vijfde anti-witwasrichtlijn (hierna: AMLD V) is de eerste specifieke financieel rechtelijke regelgeving ten aanzien van crypto's een feit.³ Op grond van deze richtlijn dienen de lidstaten partijen die bepaalde

dienstverlening met betrekking tot virtuele valuta verrichten onder de reikwijdte van nationale anti-witwasregelgeving te brengen. Aldus worden deze partijen onder meer verplicht tot het doen van onderzoek naar hun cliënten en het melden van ongebruikelijke transacties. Deze bijdrage behandelt het voorstel voor de implementatiewet waarmee de in AMLD V opgenomen regels ten aanzien van virtuele valuta in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft) worden geïmplementeerd (hierna: Concept Implementatiewet).⁴ Daartoe bespreekt paragraaf 2 de AMLD V en een advies van de Nederlandse toezichthouders aan de regering ten aanzien van regulering van virtuele valuta in de Wwft. Vervolgens komt in paragraaf 3 de Concept Implementatiewet aan bod en in paragraaf 4 de openbare consultatie van dat concept, die begin dit jaar heeft plaatsgevonden. Deze bijdrage sluit af met een korte conclusie in paragraaf 5.

2. Aanleiding

De Concept Implementatiewet implementeert voor Nederland de vijfde anti-witwasrichtlijn. Daarom zal hierna eerst aan AMLD V aandacht worden besteed. Een deel van de Concept Implementatiewet volgt echter niet rechtstreeks uit die richtlijn, maar lijkt zijn oorsprong te vinden in aanbevelingen die toezichthouders de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) en De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) ten aanzien van virtuele valuta hebben gedaan. Op die aanbevelingen wordt hierna ook ingegaan.

1. Mr. J. Baukema is advocaat bij Van Doorne N.V. te Amsterdam.
2. Een voorbeeld hiervan vormt het debacle rond de virtuele valuta 'Bitconnect', dat uiteindelijk een piramidespel bleek te zijn, waardoor investeerders hun inleg in rook zagen opgaan. Zie hierover nader: techcrunch.com/2018/01/16/bitconnect-which-has-been-accused-of-running-a-ponzi-scheme-shuts-down.
3. 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, tot wijziging van de richtlijn (EU) 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van richtlijn (EU) 2013/36 van het Europees Parlement en de Raad, *PB L 156/43* van 19 juni 2018 (AMLD V).

4. Wijziging vierde anti-witwasrichtlijn van 11 december 2018. De Concept Implementatiewet kan worden geraadpleegd via: www.internetconsultatie.nl/wijzigingaml4.

2.1. AMLD V

De Concept Implementatiewet strekt tot implementatie van AMLD V in de Nederlandse wetgeving. De implementatie dient vóór 10 januari 2020 plaats te vinden.⁵ De richtlijn betreft minimumharmonisatie en wijzigt in hoofdzaak de vierde anti-witwasrichtlijn (hierna: AMLD IV).⁶ De anti-witwasrichtlijnen zijn het belangrijkste instrument waarmee op Europees niveau wordt beoogd het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering te voorkomen. AMLD V wijzigt AMLD IV en vult deze verder aan. Aanleiding hiervoor is, volgens de overwegingen bij AMLD V, onder andere het opkomend gebruik door de georganiseerde misdaad van nieuwe technologische diensten voor de financiering van hun operaties.⁷ Deze diensten vallen buiten de reikwijdte van AMLD IV.⁸ Vanwege de risico's die samenhangen met deze nieuwe technologischgedreven financieringsinstrumenten en betalingsmogelijkheden, dient de reikwijdte van AMLD IV hiermee te worden uitgebreid. Deze uitbreiding betreft met name het onder de richtlijn brengen van *virtuele valuta*.⁹ Concreet gaat het daarbij om (i) aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta – muntstukken en bankbiljetten die als wettig betaalmiddel zijn erkend en elektronisch geld van een land – alsmede (ii) aanbieders van bepaalde soorten bewaarportemonnees voor virtuele valuta (hierna gezamenlijk ook: cryptodienstverleners).¹⁰

5. Artikel 4 AMLD V.

6. Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, PB L 141/73 van 5 juni 2015 (AMLD IV).

7. AMLD V, overweging 3.

8. Zie de ontwerp memorie van toelichting bij de Concept Implementatiewet, p. 1 (Ontwerp MvT). De Ontwerp MvT kan worden geraadpleegd via: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingaml4>.

9. AMLD V verplicht de lidstaten ook te voorzien in een centraal register tot identificatie van klanten van banken: het verwijzingsportaal bankgegevens. Toegang tot dit register door de daartoe bevoegde autoriteiten is uitsluitend toegestaan ten behoeve van het voorkomen, onderzoeken of vervolgen van ernstige strafbare feiten of ter ondersteuning van een opsporingsonderzoek inzake een ernstig strafbaar feit. Zie hierover nader: E.P. Bish, 'Het geconsulteerde wetsvoorstel verwijzingsportaal bankgegevens: automatisering van bestaande informatieverplichtingen, implementatie van de vijfde anti-witwasrichtlijn of iets anders?', *FR* 2018, nr. 10, p. 485-490. Het concept wetsvoorstel ter zake het Nederlandse verwijzingsportaal bankgegevens kan worden geraadpleegd via: www.internetconsultatie.nl/verwijzingsportaalbankgegevens.

10. Vanzelfsprekend bestaan ook nog andere diensten met betrekking tot virtuele valuta.

Voor dergelijke partijen – waarover later in deze bijdrage meer – geldt in de Europese Unie (hierna: EU) op dit moment geen wettelijke verplichting om (verdachte activiteiten van) klanten te identificeren. De Europese wetgever is van oordeel dat het ontbreken van deze verplichting tot gevolg heeft dat terroristische groeperingen gelden via cryptodienstverleners door kunnen sluizen naar het (reguliere) financiële stelsel van de EU en daarbuiten. De anonimiteit van virtuele valuta maakt het tevens mogelijk deze valuta te misbruiken voor criminele doeleinden.¹¹ Mede vanwege deze redenen acht de Europese wetgever het van essentieel belang dat het toepassingsbereik van huidige anti-witwasregelgeving wordt uitgebreid tot cryptodienstverleners. Op die manier worden dergelijke aanbieders verplicht tot het doen van onderzoek naar hun cliënten en het melden van ongebruikelijke transacties. Zolang dit niet het geval is, rust op dergelijke partijen geen (wettelijke) verplichting om hun klanten en ongebruikelijke of verdachte transacties te identificeren. Ook verplicht AMLD V tot een registratie (waarover later meer) van cryptodienstverleners bij de bevoegde autoriteiten.¹² Daarnaast dienen de personen die bij deze aanbieders een leidinggevende functie hebben of de uiteindelijk begunstigde(n) van deze aanbieders zijn, op grond van AMLD V betrouwbaar en geschikt te zijn.¹³ Met de richtlijn is beoogd zowel de anonimiteit die is verbonden aan transacties in virtuele valuta als het verhullen van dergelijke transacties zoveel mogelijk tegen te gaan.¹⁴ Voorts heeft AMLD V tot doel de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in staat te stellen het gebruik van virtuele valuta beter te monitoren.¹⁵

In de overwegingen bij AMLD V is overigens nadrukkelijk opgenomen dat virtuele valuta niet moeten worden verward met *elektronisch geld* of met andere *geldmiddelen* zoals, door de Nederlandse wetgever, gedefinieerd in artikel 1:1 Wft.¹⁶ Hoewel virtuele valuta vaak als betaalmiddel kunnen worden gebruikt, zouden zij volgens de Europese wetgever ook voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt en ruimere toepassing kunnen vinden, bijvoorbeeld als ruilmiddel, als belegging, om waarde op te slaan of voor gebruik in online casino's.¹⁷ Het doel van AMLD V is alle mogelijke gebruiksmogelijkheden van virtuele valuta

Voorbeelden hiervan zijn partijen die het 'minen' van cryptocurrencies faciliteren en fondsen die in opdracht van derden in virtuele valuta beleggen. Deze diensten vallen niet onder het in dit artikel gehanteerde begrip "cryptodienstverleners". Afhankelijk van de kenmerken van deze diensten kunnen deze wel vallen onder het bestaande kader van financieelrechtelijke wet- en regelgeving.

11. AMLD V, overweging 9.

12. Artikel 47 lid 1 AMLD V.

13. Artikel 47 lid 2 AMLD V.

14. Ontwerp MvT, p. 3.

15. AMLD V, overweging 8.

16. AMLD V, overweging 10.

17. AMLD V, overweging 10.

te bestrijken. Alleen lokale valuta die worden gebruikt in zeer beperkte netwerken, zoals een stad of een regio, en door een klein aantal gebruikers, worden voor AMLD V doeleinden niet als virtuele valuta aangemerkt.¹⁸

2.2. Onderzoek en advies toezichthouders

Op verzoek van de minister van Financiën hebben de AFM en DNB in december 2018 een gezamenlijk advies uitgebracht met daarin beleidsaanbevelingen voor een passend Nederlands regelgevend kader ten aanzien van *crypto's* (virtuele valuta).¹⁹ Al op een eerder moment hebben de AFM en DNB gewaarschuwd voor de volgens hen significante risico's die met *crypto's* gepaard gaan, voornamelijk op het gebied van financieel-economische criminaliteit en het gevaar voor misleiding, oplichting, manipulatie en cybercriminaliteit.²⁰ Ook onder de huidige marktomstandigheden, waarin sprake is van een verminderde interesse van het grote publiek in virtuele valuta's, zijn deze risico's volgens de toezichthouders nog steeds aanwezig.²¹ Tegelijkertijd signaleren de AFM en DNB in hun advies de potentie van bepaalde functionele toepassingen van *crypto's* en de achterliggende (blockchain) technologie waarvan virtuele valuta gebruikmaken. Een in dat kader door hen genoemd voorbeeld betreft het gebruik van *crypto's* en de daaraan gerelateerde *Security Token Offerings* (STO's) voor kleinschalige ondernemingsfinanciering voor zover investeerders daarbij duidelijke en afdwingbare rechten ontvangen (zoals bij een regulier aandeel of een reguliere obligatielening).²² Door het internationale karakter van *crypto's* achten de toezichthouders een internationaal afgestemd kader noodzakelijk om de risico's rond virtuele valuta effectief aan te kunnen pakken. Het is om deze reden dat de AFM en DNB in hun gezamenlijke advies een aantal beleidsaanbevelingen doen. Eén van de aanbevelingen betreft het invoeren in de Wwft van een *vergunningplicht* voor

cryptodienstverleners (waarover hierna in paragraaf 3.2 meer). De AFM en DNB geven aan dat via een dergelijk vergunningstelsel op daadkrachtige wijze invulling kan worden gegeven aan de vereisten van AMLD V ten aanzien van virtuele valuta's.²³ Het gaat dan vooral om de bestrijding van het risico dat criminelen *crypto's* kunnen gebruiken om de herkomst van gelden te versluieren.²⁴ Met het voorgestelde vergunningstelsel gaan de toezichthouders een stap verder dan de op grond van AMLD V verplicht in te voeren *registratieplicht* voor cryptodienstverleners (zie hiervoor). Dit is mogelijk omdat AMLD V minimumharmonisatie betreft. Aldus heeft de Nederlandse wetgever de ruimte om een vergunningstelsel in te voeren. Als specifieke reden voor invoering van een vergunningstelsel wordt door de toezichthouders aangevoerd dat dit in vergelijking met een registratiestelsel als belangrijk voordeel biedt dat partijen aan de poort te toetsen zijn op het (kunnen) voldoen aan de vereisten van AMLD V. Daardoor zou het zwaartepunt van het voorkomen van risico's rond *crypto's* niet uitsluitend bij het doorlopend Wwft toezicht komen te liggen. Voorts kunnen partijen een eenmaal verleende vergunning (en daarmee toegang tot de markt) verliezen wanneer niet langer aan de gestelde Wwft vereisten wordt voldaan. Een registratie biedt die mogelijkheid volgens de toezichthouders niet, omdat daarmee maar beperkt een inhoudelijke toetsing kan plaatsvinden.²⁵

De AFM en DNB adviseren de minister van Financiën om de vergunningplicht voor cryptodienstverleners op te nemen in de Wwft.²⁶ Voor financiële instellingen is het vergunningstelsel op dit moment opgenomen in de Wft. Echter, Wwft-toezicht – gericht op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering – draagt in de ogen van de toezichthouders niet of nauwelijks bij aan de doelstellingen van de Wft (consumentenbescherming en financiële stabiliteit). Het opnemen in de Wft van een vergunningstelsel voor cryptodienstverleners is daarom niet geschikt. Wél benadrukken de toezichthouders in dit kader dat bepaalde Wft normen, zoals ten aanzien van een beheerste en integere bedrijfsvoering, door het stellen van vergunning voorwaarden indirect van toepassing kunnen worden verklaard. De mogelijkheid voorwaarden aan een vergunning

18. AMLD V, overweging 11.

19. Advies AFM en DNB rapport *crypto's* aanbevelingen voor een regelgevend kader, december 2018 (het *Crypto-rapport*). Het *Crypto advies* kan worden geraadpleegd via: www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/nieuws-2013/dnb300672.jsp. De in het *Crypto-rapport* door de toezichthouders gehanteerde definitie van de term *crypto* sluit aan bij de definitie van het begrip *virtuele valuta* zoals opgenomen in AMLD V.

20. Zie bijvoorbeeld: <https://www.afm.nl/nl/nl/nieuws/2017/juni/virtuele-valuta> en <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/nieuws-2013/dnb300672.jsp>. Zie verder het *position paper* van de AFM en van DNB voor het rondetafelgesprek met de Tweede Kamer op 24 januari 2018 over *crypto's*, te raadplegen via: https://www.dnb.nl/binaries/Position%20Paper%20DNB%20Cryptocurrencies_tcm46-371493.pdf?2018110421.

21. *Crypto-rapport*, p. 4.

22. Zie nader: *Crypto-rapport*, p. 19.

23. De andere aanbeveling van de toezichthouders aan de minister van Financiën betreft het aanpassen van het (Europees) regelgevend kader, zodanig dat kleinschalige ondernemingsfinanciering via blockchaintechnologie zich kan ontwikkelen en het in lijn met Europese wetgeving brengen van de nationale definitie van effect. Zie hierover nader: *Crypto-rapport*, p. 27 e.v.

24. *Crypto-rapport*, p. 25.

25. *Crypto-rapport*, p. 25.

26. Dit is opmerkelijk nu een ander onderdeel van AMLD V, het verwijzingsportaal bankgegevens, via het wetsvoorstel verwijzingsportaal bankgegevens wél in de Wft wordt opgenomen. Zie ook noot 8 hiervoor.

te verbinden, geeft volgens de toezichthouders in beginsel ook enige ruimte om het toezicht op cryptodienstverleners verder aan te scherpen als dit nodig blijkt en indien het opleggen van deze normen bijdraagt aan het achterliggende doel van de Wwft (het voorkomen van misbruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering).²⁷

De aanbevelingen van de toezichthouders ten aanzien van regulering van virtuele valuta beperken zich (overeenkomstig de 'scope' van AMLD V) tot fiat-crypto omwisselplatformen en aanbieders van crypto bewaarportemonnees (cryptodienstverleners). Als reden hiervoor wordt genoemd dat het risico op witwassen en terrorismefinanciering het effectiefst wordt bestreden door regulering van deze cryptodienstverleners die actief zijn op het snijvlak van 'regulier' (fiat) geld en crypto's.²⁸ Door het invoeren van een Wwft-vergunningstelsel voor (uitsluitend) deze categorie dienstverleners zouden de grootste integriteitsrisico's van crypto's voor de financiële sector worden bestreden. Tegelijkertijd blijft ruimte over voor verdere technologische ontwikkeling binnen de sector. De toezichthouders geven verder aan dat zij het belangrijk vinden dat helder met de markt wordt gecommuniceerd over de grenzen van het Wwft-toezicht op cryptodienstverleners. De in de Wwft opgenomen regels zijn immers niet gericht op consumentenbescherming en stellen geen prudentiële normen. Heldere communicatie hierover moet voorkomen dat onjuiste verwachtingen ontstaan bij het publiek over het toezicht op cryptodienstverleners. Een oplossing hiervoor is dat aan de vergunning als voorschrift wordt verbonden dat de cryptodienstverlener-vergunninghouder het houden van een vergunning niet gebruikt voor marketingdoeleinden.²⁹ Tot slot merken de toezichthouders in hun advies aan de minister van Financiën op dat bij het opzetten van een nationaal Wwft-vergunningstelsel voor cryptodienstverleners gericht op de aanpak van witwassen en terrorismefinanciering er nog een aantal zaken nader moet worden uitgewerkt.³⁰ Zo moet worden gekeken naar een overgangsregime en naar afspraken voor buitenlandse marktpartijen die zich (mede) richten op de Nederlandse markt.'

3. Inhoud Concept Implementatiewet

Via de Concept Implementatiewet wordt AMLD V voor Nederland geïmplementeerd. Daarnaast geeft de wet deels uitvoering aan de hiervoor besproken aanbevelingen van de AFM en DNB ten aanzien van de regulering van crypto's.³¹ Het onder de reikwijdte

van de Wwft brengen van cryptodienstverleners vormt één van de belangrijkste onderdelen van de Concept Implementatiewet.³² Dit onderdeel wordt hierna besproken.

3.1. Relevante begrippen

Zoals hiervoor al aan de orde kwam, breidt de Concept Implementatiewet de reikwijdte van de Wwft uit tot cryptodienstverleners. Hiertoe wordt een aantal nieuwe begrippen in de Wwft geïntroduceerd. Deze begrippen zorgen tevens voor een afbakening met dienstverlening rond crypto's die niet onder de Wwft komt te vallen.

Allereerst wordt in artikel 1 Wwft een definitie opgenomen van het begrip 'virtuele valuta'.³³ Daaronder dient ingevolge de Concept Implementatiewet te worden verstaan: "*een digitale weergave van waarde die niet door een centrale bank of een overheid wordt uitgegeven of gegarandeerd, maar die door natuurlijke personen of rechtspersonen als ruilmiddel wordt aanvaard en die elektronisch kan worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld*". Deze ruime definitie komt niet een-op-een overeen met de definitie 'virtuele valuta' zoals opgenomen in AMLD V (waarover later meer).³⁴ Het Wwft begrip 'virtuele valuta' bevat een viertal elementen waaraan moet zijn voldaan om onder de reikwijdte van deze definitie te vallen.³⁵ In de eerste plaats moet het gaan om een digitale weergave van waarde. De toelichting bij de Concept Implementatiewet geeft in dit kader overigens aan dat dit element niet uitsluit dat de waarde tevens fysiek kan worden weergegeven, bijvoorbeeld via een print of via een gegraveerd metaal voorwerp.³⁶ In de tweede plaats worden virtuele valuta niet uitgegeven door een centrale bank, publieke autoriteiten of overheidsinstanties. Is dit wel het geval, dan is er volgens de toelichting bij de Concept Implementatiewet sprake van 'reguliere'

de Tweede Kamer van 18 januari 2019 naar aanleiding van het Crypto-rapport, *Kamerstukken II 2018/19, 32 013, nr. 201*.

32. Daarnaast leidt de Concept Implementatiewet voor wat betreft de Wwft tot aanscherping van de maatregelen voor hoog-risico landen, het uitbreiden van informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten en het stellen van nadere beperkingen aan het gebruik van anonieme prepaidkaarten. Deze wijzigingen worden in deze bijdrage niet nader toegelicht. Zie hierover: Ontwerp MvT, p. 9. e.v.

33. Artikel 1 (nieuw) Wwft.

34. AMLD V definieert "virtuele valuta" als: "*een digitale weergave van waarde die niet door een centrale bank of een overheid wordt uitgegeven of gegarandeerd, die niet noodzakelijk aan een wettelijk vastgestelde valuta is gekoppeld en die niet de juridische status van valuta of geld heeft, maar die door natuurlijke of rechtspersonen als ruilmiddel wordt aanvaard en die elektronisch kan worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld*". De in deze definitie onderstreepte delen komen in de Concept Implementatiewet niet terug.

35. Ontwerp MvT, p. 22.

36. Ontwerp MvT, p. 22.

27. Crypto-rapport, p. 25-26.

28. Crypto-rapport, p. 26.

29. Crypto-rapport, p. 27.

30. Crypto-rapport, p. 30.

31. Zie ook de brief van de minister van Financiën aan

(fiduciare) valuta. Dit, ongeacht wat de (fysieke of digitale) vorm van die valuta is. Uit de toelichting blijkt dat dit volgens de wetgever het verschil is tussen *elektronisch geld* en virtuele valuta: virtuele valuta zijn niet (noodzakelijkerwijs) gekoppeld aan fiduciaire valuta. Vanwege dat laatste aspect hebben virtuele valuta geen vaste tegenwaarde ten opzichte van fiduciaire valuta.³⁷ Ook kunnen zij niet voor een nominale waarde ingewisseld worden bij degene die de virtuele valuta heeft 'uitgegeven', zo er al sprake van een uitgevende instantie zou zijn.³⁸ In de derde plaats dienen virtuele valuta te kunnen worden gebruikt als 'ruilmiddel' om goederen en diensten van de ene houder naar de andere houder te krijgen. Het betreft hierbij volgens de toelichting bij de Concept Implementatiewet een rechtstreekse ruiling, dat wil zeggen dat er geen ruilsysteem nodig is (zoals een systeem waarbij geld wordt gebruikt als ruilmiddel om de waarde van de goederen en/of diensten op elkaar af te stemmen). De mate van acceptatie in de markt van een bepaalde virtuele valuta als rechtstreeks ruilmiddel kan daarbij per type virtuele valuta verschillen. De concept toelichting wijst er daarbij op dat een virtuele valuta bewust zo kan worden ontworpen (geprogrammeerd) dat zij bestemd is voor een breed of juist een beperkt gebruik.³⁹ In de vierde en laatste plaats dienen virtuele valuta elektronisch te kunnen worden overgedragen van de ene gebruiker naar de andere, te worden opgeslagen op een elektronisch apparaat of server dan wel elektronisch te worden verhandeld. Dit sluit volgens de toelichting bij de Concept Implementatiewet niet uit dat virtuele valuta daarnaast ook fysiek kunnen worden overgedragen, dat exemplaren van virtuele valuta ook op andere plaatsen kunnen worden opgeslagen (bijvoorbeeld via documenten of fysieke munten) dan wel dat virtuele valuta op andere manieren kunnen worden verhandeld.⁴⁰ Hiervoor kwam al aan de orde dat AMLD V en daarmee de Concept Implementatiewet voor wat betreft virtuele valuta beperkt is tot aanbieders van bewaarportemonnees en, kort gezegd, fiat-crypto omwisselplatforms. De Concept Implementatiewet definieert de eerst genoemde categorie cryptodienstverleners 'aanbieders van een bewaarportemonnee' als een "entiteit die diensten aanbiedt om namens haar cliënten cryptografische privé-sleutels te beveiligen om virtuele

valuta aan te houden, op te slaan en over te dragen".⁴¹ Deze definitie is integraal overgenomen uit AMLD V. Op basis van deze definitie komt niet iedere aanbieder van een portemonnee voor virtuele valuta's onder de reikwijdte van de Wwft te vallen. Aanbieders van 'bewaarpportemonnees' in de zin van de Wwft (die dus wél onder de reikwijdte vallen), de zogenaamde *custodian wallet providers*, dienen namelijk te worden onderscheiden van alle overige aanbieders van crypto portemonnees. Uitsluitend aanbieders van custodian wallets zijn in het bezit van de privé-sleutel van de gebruiker. Deze privé-sleutel is noodzakelijk om daadwerkelijk over de crypto's te kunnen beschikken. Aldus zijn dergelijke aanbieders in beginsel in staat om de in de portemonnee aanwezige virtuele valuta op instructie van de gebruiker over te dragen. In de toelichting op de Concept Implementatiewet wordt in dit kader een vergelijking gemaakt met het aanbieden van een betaalrekening door een bank.⁴² Aanbieders van bewaarportemonnees zouden, net als banken, in staat moeten zijn om onderzoek te doen naar hun cliënten en transacties te monitoren. Deze categorie aanbieders is (mede daarom, zie hiervoor) onder de reikwijdte van AMLD V en derhalve ook van de Wwft gebracht. Dat geldt niet voor de overige aanbieders van cryptowallets. Anders dan in het geval van aanbieders van bewaarportemonnees zijn deze partijen niet in het bezit van de privé-sleutel van gebruikers. Daardoor hebben zij geen toegang tot de virtuele valuta van hun gebruikers. Hierdoor zijn zij, aldus de Concept Toelichting, ook niet in staat om te voldoen aan de verplichtingen die AMLD V stelt, zoals het monitoren van transacties. Om deze reden zijn deze aanbieders (in ieder geval vooralsnog) niet onder de reikwijdte van AMLD V en de Wwft gebracht.⁴³ In overeenstemming met AMLD V worden fiat-crypto omwisselplatforms, zoals in deze bijdrage behandeld, in de Concept Implementatiewet omschreven als: "natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta aanbieden".⁴⁴ Hieronder vallen ingevolge de Concept Toelichting ook aanbieders van fysieke *Automated Teller Machines* (ATM's) die omwisselingen van crypto's voor contante reguliere valuta mogelijk maken.⁴⁵ Daarbij wordt opgemerkt dat degene die de ATM daadwerkelijk in beheer heeft, door de wetgever wordt beschouwd als de aanbieder van de crypto-wisseldienst. Degene die deze ATM daadwerkelijk aan gebruikers ter beschikking stelt, zoals een winkeleigenaar waar een dergelijke automaat geplaatst wordt, wordt niet als zodanig beschouwd.

37. Hierop bestaat een beperkt aantal uitzonderingen, bijvoorbeeld de zogenaamde 'stablecoins'. Dat zijn cryptocurrencies waarbij een vaste prijs, in bijvoorbeeld euro of US dollar, gegarandeerd wordt.

38. Ontwerp MvT, p. 23. Elektronisch geld, daarentegen, is een geldwaarde die elektronisch is opgeslagen, waarmee betalingstransacties kunnen worden verricht en waarmee betalingen kunnen worden gedaan aan andere personen dan de uitgever van het elektronisch geld. Vlg. de in artikel 1:1 Wft opgenomen definitie van dit begrip.

39. Ontwerp MvT, p. 23.

40. Ontwerp MvT, p. 23.

41. Artikel I, onderdeel A Wetsvoorstel.

42. Concept MvT, p. 4.

43. Concept MvT, p. 4.

44. Artikel I, onderdeel B Wetsvoorstel.

45. Concept MvT, p. 4.

3.2. Vergunningenstelsel en toezicht

De Concept Implementatiewet voert voor cryptodienstverleners een vergunningplicht in de Wwft in.⁴⁶ Evenals de AFM en DNB in hun hiervoor besproken advies aan de regering, geeft de wetgever hiervoor, onder andere, als reden dat bij de diensten door deze partijen een hoog risico op witwassen en/of financieren van terrorisme bestaat. Hierdoor, en vanwege de poortwachtersfunctie die cryptodienstverleners vervullen, acht de wetgever het van belang dat er vooraf een toets kan plaatsvinden of deze aanbieders kunnen voldoen aan de voor hen geldende Wwft verplichtingen. Daarnaast wordt in de toelichting bij de Concept Implementatiewet benadrukt dat de overige (financiële) dienstverleners waarvoor op grond van AMLD IV ten minste een registratieplicht dient te gelden,⁴⁷ in Nederland ook over een (Wft) vergunning moeten beschikken. Dit geldt bijvoorbeeld voor een vergelijkbare dienstverlener als een *wisselinstelling*.⁴⁸ De vergunningplicht voor cryptodienstverleners wordt opgenomen in de vorm van een verbodsbepaling in de Wwft.⁴⁹ De verplichting om een vergunning aan te vragen geldt voor iedere aanbieder die beroeps- of bedrijfsmatig vergunningplichtige cryptodiensten aanbiedt *in of vanuit Nederland*. De vergunningplicht is dan ook niet alleen van toepassing op aanbieders die in Nederland gevestigd zijn, maar ook op partijen die vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land diensten in Nederland aanbieden en zich op de Nederlandse markt richten. Alleen het secaanbieden van de cryptodiensten is daarvoor niet voldoende. De toelichting bij de Concept Implementatiewet noemt in dit kader als voorbeeld, dat een Chinees bedrijf dat online zijn diensten aanbiedt – en daarmee in beginsel vanuit Nederland bereikbaar is – zich met een enkele Chinese website nog niet op de Nederlandse markt richt.⁵⁰ Voorgaande ligt volgens de toelichting anders in het geval dat het Chinese bedrijf zich bijvoorbeeld bedient van een Engels- of Nederlandstalige website. Op grond van de Concept Implementatiewet geldt verder een uitzondering op de Wwft-vergunningplicht voor buitenlandse aanbieders die beschikken over een 'vergelijkbare' vergunning in een andere lidstaat en waarop toezicht wordt uitgeoefend dat in voldoende mate waarborgen biedt ten aanzien van de belangen die de Wwft beoogt te beschermen.⁵¹ Vereist lijkt dus dat de andere lidstaat eveneens een vergunningenstelsel (met gelijkwaardige vergunningvereisten en waarborgen) voor cryptodienstverleners introduceert (zie ook hierna). Tot slot geldt de Wwft-vergunningplicht voor in Nederland gevestigde partijen die beroeps-

of bedrijfsmatig vergunningplichtige diensten aanbieden aan ingezetenen van andere landen. De toelichting bij de Concept Implementatiewet merkt hierover op dat aldus wordt voorkomen dat de Wwft-vergunningplicht wordt omzeild door alleen buiten Nederland diensten aan te bieden.⁵² De Concept Implementatiewet voorziet overigens in de mogelijkheid van een vrijstelling en een individuele ontheffing van de vergunningplicht voor cryptodienstverleners.⁵³ In de Concept Implementatiewet is DNB aangewezen als bevoegd Wwft-toezichthouder voor cryptodienstverleners. Vanwege de hiervoor besproken risico's en de poortwachtersfunctie van deze partijen, acht de wetgever het van belang dat voldoende risicogebaseerd toezicht door DNB plaatsvindt.⁵⁴ DNB zal aldus toezicht moeten houden op de *integriteit* van de desbetreffende cryptodienstverleners. De wetgever geeft aan dat dit goed past binnen het integriteitstoezicht dat DNB onder de Wwft reeds uitoefent, bijvoorbeeld op banken, de meeste financiële instellingen, trustkantoren en wisselinstellingen. Het toezicht op aanbieders van fiat-crypto wisseldiensten en bewaarportemonnees sluit hierbij aan, met name omdat de risico's met betrekking tot crypto's zich vooral zullen manifesteren op het moment dat virtuele valuta, al dan niet via omzetting naar fiduciaire valuta, het financiële stelsel binnenkomen. Bovendien zouden sommige van de hiervoor genoemde instellingen die onder het integriteitstoezicht van DNB vallen, reeds activiteiten verrichten rond virtuele valuta. Ook dit maakt in de ogen van de wetgever dat DNB de meest geëigende toezichthouder is voor deze aanbieders.⁵⁵ DNB dient een Wwft-vergunning aan een cryptodienstverlener te verlenen, indien door deze dienstverlener is aangetoond dat wordt voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden.⁵⁶ Het betreft een toets of aan de verplichtingen van de Wwft kan worden voldaan. Meer concreet gaat het om het cliëntenonderzoek en de daarmee samenhangende verplichtingen, zoals het vaststellen en beoordelen van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme en het up-to-date houden daarvan, en de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (hierna: FIU). Verder geldt de eis dat de (dagelijks) beleidsbepalers van de cryptodienstverlener geschikt en betrouwbaar zijn.⁵⁷ Met dit vereiste wordt beoogd te waarborgen dat de personen die werkzaamheden verrichten en verantwoordelijkheden dragen die van invloed zijn op de bedrijfsvoering van een vergunninghoudende cryptodienstverlener, over voldoende kennis en vaardigheden beschikken. Daarnaast

46. Artikel I, onderdeel O Wetsvoorstel.

47. Zie artikel 47 AMLD IV.

48. Vlg. 2:54i Wft.

49. Artikel 23c lid 1 en lid 2 (nieuw) Wwft.

50. Concept MvT, p.

51. Artikel 23c lid 3 (nieuw) Wwft.

52. Concept MvT, p. 11.

53. Artikel 23d (nieuw) Wwft.

54. Concept MvT, p. 12.

55. Concept MvT, p. 12.

56. Artikel 23e lid 1 (nieuw) Wwft.

57. Artikel 23h (nieuw) Wwft.

dienen de (mede) beleidsbepalers van deze partijen zich 'professioneel' te gedragen.⁵⁸ De Wwft-vergunning heeft, gelet op het voorgaande, geen betrekking op de door de cryptodienstverlener verleende diensten zelf, maar alleen op het feit dat de instelling over adequate beheersmaatregelen beschikt om te voldoen aan de Wwft-verplichtingen. DNB kan bepaalde voorschriften of beperkingen aan een Wwft-vergunning verbinden.⁵⁹ Volgens de toelichting bij de Concept Implementatiewet kunnen dergelijke voorschriften bijvoorbeeld eisen bevatten met betrekking tot publieke mededelingen die een vergunninghouder mag doen over de vergunning. Partijen dienen transparant te zijn over de doelstelling van de Wwft-vergunning – het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering (zie ook hiervoor) – en hier ook helder over te communiceren.⁶⁰

3.3. Cliëntenonderzoek en transactiemonitoring

Door cryptodienstverleners onder de reikwijdte van de Wwft te brengen, worden deze partijen verplicht cliëntenonderzoek uit te voeren. Dit cliëntenonderzoek dient risicogebaseerd plaats te vinden. De toelichting bij de Concept Implementatiewet verwijst hiervoor naar de *Financial Action Task Force* en de *G20* die regelmatig de aan virtuele valuta verbonden witwasrisico's en risico's op terrorismefinanciering hebben benadrukt.⁶¹ Het zijn onder meer deze risico's, en de eigenschappen van virtuele valuta, zoals de anonimiteit die hieraan is verbonden, waardoor de wetgever oordeelt dat in vrijwel alle gevallen van dienstverlening door cryptodienstverleners een *verscherpt cliëntenonderzoek* moet worden toegepast. Uit de toelichting blijkt overigens niet wanneer een cryptodienstverlener geen verscherpt cliëntenonderzoek dient toe te passen (zie hierover ook paragraaf 4 hierna). Concreet komt het voorgaande er volgens de toelichting op neer dat een aanbieder van een bewaarportemonnee en een aanbieder die zich bezig houdt met diensten voor het wisselen van virtuele valuta en fiduciare valuta, als onderdeel van het transactie-monitoring proces, transacties moeten achterhalen tot het moment waarop de identiteit van gebruikers kan worden gekoppeld aan een account of een adres. Dat kan volgens de toelichting bijvoorbeeld een andere (onder toezicht staande) aanbieder zijn die zich bezig houdt met diensten voor het wisselen van virtuele valuta.⁶² Tevens zou een IP-adres kunnen worden achterhaald, waardoor een identiteit kan worden gekoppeld aan een bepaald account. Uit de verplichting om transacties doorlopend te monitoren volgt volgens de toelichting ook

dat cryptodienstverleners in een transactie ook de bestemming van de virtuele valuta moeten vaststellen. Concreet houdt dit dan in dat de *ontvanger* van die valuta geïdentificeerd zal moeten worden en, in het geval klanten hun virtuele valuta omwisselen in fiduciare valuta, de *herkomst* van deze virtuele valuta en de bron van het vermogen van cliënten achterhaald moet worden.⁶³

4. Consultatie Concept Implementatiewet

Het ministerie van Financiën heeft samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid eind 2018 een publieke consultatie geopend van de Concept Implementatiewet.⁶⁴ De consultatie is inmiddels gesloten en er zijn circa zestien reacties openbaar gemaakt die – in meer of mindere mate – ingaan op het onderdeel virtuele valuta. Deze reacties zijn afkomstig van verschillende marktpartijen zoals belangenverenigingen, cryptodienstverleners en (juridische) adviseurs actief binnen de crypto-branche.⁶⁵ Over het algemeen reageren deze marktpartijen positief op het onder de reikwijdte van de Wwft brengen van cryptodienstverleners. In diverse consultatiereacties wordt daarbij gewezen op het feit dat een aantal van deze partijen, verenigd in de Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBIN), op dit moment al op vrijwillige basis een gedragscode naleeft met het oog op de bestrijding van fraude en het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering.⁶⁶ Deze code is mede gebaseerd op de (huidige) Wwft. Omdat het in het geval van de code om zelfregulering gaat, is het voor partijen die deze toepassen echter nog niet mogelijk om verdachte transacties ook daadwerkelijk te melden bij de FIU. Dat is na inwerking van de (definitieve) Implementatiewet voor cryptodienstverleners wel mogelijk en dus zelfs verplicht. Voorgaande zou er voor deze partijen ook aan moeten bijdragen dat bestaande integriteitszorgen bij financiële instellingen, zoals banken, ten aanzien van virtuele valuta afnemen. Het zijn voornamelijk deze zorgen op grond waarvan het op dit moment vaak lastig blijkt voor cryptodienstverleners (en andere ondernemingen die activiteiten rond crypto's verrichten) om een nieuwe bancaire relatie aan te gaan of een bestaande relatie met een financiële instelling te behouden. Over de wijze waarop AMLD V via de

63. Concept MvT, p. 6.

64. Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingamld4>. De publieke consultatie betrof de Concept Implementatiewet als geheel. Aldus is ook reactie geleverd op onderdelen van de Concept Implementatiewet die geen directe betrekking hebben op cryptodienstverlening. Aan die consultatiereacties wordt in deze bijdrage geen aandacht besteed.

65. De diverse consultatiereacties kunnen worden geraadpleegd via: www.internetconsultatie.nl/wijzigingamld4/reacties/datum.

66. Zie nader: verenigedebitcoinbedrijvennederland.org.

58. Concept MvT, p. 35.

59. Artikel 23^o lid 3 (nieuw) Wwft.

60. Concept MvT, p. 33.

61. Concept MvT, p. 5.

62. Concept MvT, p. 5.

Concept Implementatiewet wordt omgezet in Nederlandse wetgeving is in de diverse consultatiereacties de nodige kritiek geuit.⁶⁷ Deze kritiek richt zich onder andere op de in de Concept Implementatiewet opgenomen definities van 'virtuele valuta' en 'aanbieden van een bewaarportemonnee', de wijze waarop volgens de toelichting bij de Concept Implementatiewet concreet invulling moet worden gegeven aan de verplichting tot transactiemonitoring én de invoering van de Wwft-vergunningplicht voor cryptodienstverleners. Voor wat betreft de definitie van het begrip 'virtuele valuta' kwam hiervoor al aan de orde dat in de Concept Implementatiewet een van AMLD V afwijkend begrip wordt gehanteerd.⁶⁸ De toelichting bij de Concept Implementatiewet geeft niet aan wat hiervan de reden is en of hiermee is beoogd een andere invulling aan het in AMLD V opgenomen begrip 'virtuele valuta' te geven. Volgens de meeste respondenten is het gewenst de Wwft-definitie van het begrip virtuele valuta een-op-een uit AMLD V over te nemen, zodat meer duidelijkheid ontstaat en tevens wordt voorkomen dat binnen de EU een ongelijk speelveld voor cryptodienstverleners kan ontstaan. Ten aanzien van de definitie van 'aanbieden van een bewaarportemonnee' bestaat eveneens kritiek.⁶⁹ Deze kritiek richt zich met name op het feit dat in de Concept Implementatiewet en de toelichting daarop nu nog onvoldoende naar voren komt dat het bij dergelijke aanbieders moet gaan om partijen die niet alleen de privé-sleutel van hun gebruikers beveiligen, maar die tevens kunnen beschikken over die privé-sleutel en daardoor in staat zijn transacties met de virtuele valuta van hun gebruikers te verrichten. Veel commentaar is er ook op het in de toelichting opgenomen uitgangspunt dat met crypto's *per definitie* een potentieel hoger risico op witwassen en/of het financieren van terrorisme bestaat, waardoor in vrijwel alle gevallen door cryptodienstverleners een verscherpt cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd.⁷⁰ Een dergelijk uitgangspunt wordt als te vergaand beschouwd. Benadrukt wordt dat er ook gevallen denkbaar zijn waarin geen hoog risico bestaat, zoals bij incidentele transacties voor consumenten waarmee relatief geringe bedragen gemoeid zijn. Het lijkt niet opportuun om in dergelijke gevallen bijvoorbeeld een verplicht onderzoek naar de herkomst van vermogen te doen (zie hiervoor). Als mogelijke oplossing wordt

voorgesteld om (girale) transacties onder een bepaalde drempelwaarde buiten het verscherpt cliëntenonderzoek te houden. Dat voorkomt ook dat voor het uitvoeren van die transacties onevenredig hoge compliance kosten door cryptodienstverleners moeten worden gemaakt. De vergaande maatregelen voor transactiemonitoring worden bovendien vaak als technisch onhaalbaar beschouwd. Zo geven verschillende partijen aan dat het om diverse redenen technisch niet mogelijk is om een transactie te koppelen aan de IP-adressen van de verzender en/of de ontvanger van de virtuele valuta, en het bovendien voor cryptodienstverleners ook niet mogelijk is de identiteit achter die IP-adressen (betrouwbaar) te achterhalen. De verwachtingen van de wetgever ten aanzien van transactiemonitoring worden daardoor als te ambitieus en onrealistisch beschouwd. Laatste punt van kritiek op de Concept Implementatiewet dat op deze plaats wordt genoemd, betreft de invoering van een Wwft-vergunningplicht voor cryptodienstverleners. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, wijkt de Nederlandse wetgever hiermee af van AMLD V, waarin uitsluitend een verplichte registratie bij de bevoegde toezichthouder wordt voorgeschreven. Onduidelijk is waarom de Nederlandse wetgever hiervoor heeft gekozen. Een registratie zonder voorafgaande toetsing door DNB zou volgens vele marktpartijen beter uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Daar komt nog bij dat een Wwft-vergunning bij het grote publiek ten onrechte de indruk zou kunnen wekken dat door DNB volwaardig toezicht wordt gehouden op cryptodienstverleners, hetgeen nadrukkelijk niet het geval is (zie hiervoor). In het commentaar op de Wwft-vergunningplicht wordt verder aandacht besteed aan het feit dat deze ook gaat gelden voor cryptodienstverleners uit andere lidstaten of derde landen die zich met hun dienstverlening richten op de Nederlandse markt. Hiervoor is al aangestipt dat de toelichting op de Concept Implementatiewet in dat kader als voorbeeld een Chinese partij noemt, die via een website diensten aanbiedt. Het doorslaggevende element om van het verlenen van diensten in Nederland te kunnen spreken zou volgens de toelichting dan kunnen zijn dat de dienstverlener (ook) een Engels- of Nederlandstalige website heeft. In een aantal consultatiereacties wordt opgemerkt dat hantering van deze zeer beperkte invulling ertoe zal leiden dat een groot aantal buitenlandse cryptodienstverleners een vergunning bij DNB moet aanvragen. Het verdient daarom aanbeveling de indicatoren die aanduiden in welk geval een partij zich actief richt op de Nederlandse markt in de toelichting verder te verduidelijken. In voornoemd kader wordt ook afgevraagd of door de wetgever is nagedacht over de extraterritoriale handhaving van deze vergunningplicht. Kritiek is er voorts op de uitzondering op de Wwft-vergunningplicht voor cryptodienstverleners uit andere lidstaten met een "vergelijkbare vergunning". Uit de toelichting op de Concept Implementatiewet volgt niet wat in dit

67. Ook wordt in een aantal consultatiereacties kritiek geuit op de wijze waarop door AMLD V virtuele valuta onder de reikwijdte van Europese anti-witwasregelgeving wordt gebracht. Deze kritiek ziet niet rechtstreeks op de Concept Implementatiewet en gaat het bestek van de consultatie – en daarmee deze bijdrage – te buiten.

68. Zie ook noot 33 hiervoor.

69. Deze definitie is overigens wel een-op-een overgenomen uit AMLD V. Vlg. artikel 1 onderdeel d AMLD V.

70. Concept MvT, p. 5.

geval "vergelijkbaar" is. Daar komt bij dat het niet direct voor de hand ligt dat lidstaten – gelijk Nederland – kiezen voor invoering van een vergunningstelsel nu AMLD V slechts registratie voorschrijft. Voorgaande kan ertoe leiden dat meerdere registraties nodig zijn waarop lokaal toezicht wordt gehouden. Dat zou niet bijdragen aan het tot stand brengen van een gelijk speelveld binnen de EU zoals door AMLD V wordt beoogd. Tot slot wordt door enkele marktpartijen opgemerkt dat de Concept Implementatiewet nu nog niet voorziet in een regime ten aanzien van de Wwft-vergunningplicht voor cryptodienstverleners die reeds actief zijn in Nederland. Voor deze partijen dient een overgangsregime te worden ingevoerd, dat de gelegenheid biedt om bedrijfsprocessen binnen een bepaalde periode in te richten naar de gestelde Wwft-vergunningvoorwaarden en -vereisten.

5. Besluit

Met de implementatie van AMLD V in de Wwft wordt een eerste stap gezet op het gebied van concrete regulering van crypto's in Nederland. Uit het Concept Wetsvoorstel blijkt dat de ambitie van de Nederlandse wetgever op dit punt hoog is. Op een aantal punten gaat de Nederlandse wetgever verder dan het wettelijk kader ten aanzien van crypto's dat door AMLD V is voorgeschreven. Eén van de opvallendste punten betreft het in afwijking van een registratieplicht in de Wwft invoeren van een vergunningstelsel voor cryptodienstverleners. Hierop is door marktpartijen de nodige kritiek geuit. Die kritiek vind ik terecht. Los van het antwoord op de vraag of de Wwft inderdaad de aangewezen plaats is om een dergelijk vergunningstelsel in op te nemen, kan worden afgevraagd wat de meerwaarde van een dergelijke vergunning is voor de markt ten opzichte van het door AMLD V voorgeschreven registratieregime. De vergunning beperkt zich in beginsel immers 'slechts' tot een voorafgaande toetsing van de *mogelijkheid* de Wwft na te leven. Hierdoor kan onder meer een onjuiste indruk bij consumenten (en de politiek) worden gewekt. Daarmee wordt bedoeld dat deze partij(en) er ten onrechte vanuit gaan dat door DNB op vergunninghoudende cryptodienstverleners volwaardig (Wft) toezicht – gericht op consumentenbescherming en financiële soliditeit en stabiliteit – wordt uitgeoefend. Zoals de toezichthouders in hun advies aan de minister van Financiën al aangaven (zie paragraaf 2.2 hiervoor), is het hierom zaak dat heldere communicatie richting de markt plaatsvindt over de grenzen van het Wwft-toezicht op cryptodienstverleners. Een vergunningplicht leidt verder tot veel regeldruk voor cryptodienstverleners die in of vanuit Nederland hun diensten willen aanbieden. Gevolg hiervan zal zijn dat cryptodienstverleners er waarschijnlijk eerder voor kiezen om Nederland links te laten liggen, hetgeen de (financiële) innovatie in ons land niet ten goede komt. Ten

aanzien van cryptodienstverleners uit bepaalde derde landen, zoals China, is het bovendien lastig de Wwft-vergunningplicht daadwerkelijk te handhaven. Vanwege het voorgaande en het feit dat een vergunningstelsel niet nadrukkelijk door AMLD V wordt voorgeschreven, is het beter als de Nederlandse wetgever in het definitieve wetsvoorstel 'slechts' een registratieregime voor cryptodienstverleners zou opnemen. Dit sluit aan op de implementatie van AMLD V door de overige lidstaten, die – voor zover op het moment van schrijven van deze bijdrage bekend – ook 'slechts' een registratiestelsel voor cryptodienstverleners in hun nationale wetgeving zullen opnemen. Ook op een aantal overige punten behoeft (de concept toelichting bij) het Concept Wetsvoorstel aanpassing en/of verduidelijking. Een belangrijk voorbeeld hiervan betreft de wijze waarop door een cryptodienstverlener in de praktijk kan worden voldaan aan de verplichting tot het uitvoeren van een verscherpt cliëntenonderzoek. De in de concept toelichting voorgestelde maatregelen in dat kader zijn technisch niet mogelijk. Nader zal moeten worden onderzocht op welke wijze door cryptodienstverleners wél kan worden voldaan aan de desbetreffende Wwft verplichtingen. Het is noodzakelijk dat de Nederlandse wetgever hiervoor (verder) met de sector in overleg treedt en samen met hen naar oplossingen onderzoekt.