

Nijmegen, 24 augustus 2023

Betreft: Reactie VBNL op preconsultatie Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel

De Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL) reageert via deze weg op de preconsultatie van de modernisering van het Nederlandse Sanctiestelsel. De VBNL onderschrijft het voornemen om het stelsel te herzien en aan te passen aan de huidige tijd. Een positief voornemen in deze modernisering is de inbedding van een risico gebaseerde aanpak. Een dergelijke aanpak kan kleinere organisaties en bedrijven (waaronder ook leden van de VBNL) in staat stellen om op een efficiënte en proportionele manier een zinvolle bijdrage te leveren aan de uitvoering van sanctiemaatregelen. Dit komt het economische klimaat in Nederland en een gelijk Europees speelveld ten goede. Tegelijkertijd moet gewaakt worden dat een risico gebaseerde aanpak niet uitmondt in uiteenlopende interpretaties en arbitrage.

Hieronder gaat de VBNL in op de in de preconsultatie gestelde vragen.

Vraag 1. Behoeft de lijst van partijen die onder Wwft-toezicht vallen en die het kabinet nu voor ogen heeft, uitbreiding of juist inperking?

De VBNL heeft geen input op deze vraag.

Vraag 2. Hoe beoordeelt u de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de artikelen 1 t/m 3 over de administratieve organisatie en interne controle?

De VBNL beschouwt de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de administratieve organisatie en interne controle over het algemeen als voldoende. Het is een positieve ontwikkeling dat de vereisten ten aanzien van risico identificatie & inschatting, beleid, procedures & maatregelen, en benoeming van relevante functies worden uitgelijnd met de Wwft.

In algemene zin ondersteunt de VBNL de risicogebaseerde aanpak zoals omschreven in de Wwft. De VBNL wijst daarbij wel op de (reeds geopenbaarde) risico's die aan deze aanpak verbonden kunnen zijn, zoals de risico's op derisking in situaties waarin onvoldoende nadere invulling wordt gegeven aan de open normen. De VBNL is van mening dat de regelgevende instanties ervoor zorg moeten dragen dat de voordelen van een risicogebaseerde aanpak in evenwicht zijn met de praktische haalbaarheid en het schetsen van een duidelijk kader dat de instellingen kan helpen bij hun inspanningen om de regels na te leven. Hierbij ligt wellicht een rol bij toezichthouders om nadere guidance en richtlijnen te verschaffen om onwenselijke verschillen in interpretatie en arbitrage te beperken.

Daarnaast is van belang dat de getroffen maatregelen passen bij de aard en de omvang van de instelling. Leden van VBNL hebben doorgaans, vergeleken met andere financiële instellingen, een bescheiden omvang. De VBNL adviseert om het begrip 'passend bij de aard en de omvang' nader te concretiseren in de wet of Memorie van Toelichting zodat voor kleinere instellingen (en bij de toezichthouder in het toezicht op deze kleinere instellingen) meer duidelijkheid ontstaat over de reikwijdte en diepgang van de te treffen maatregelen.

Vraag 3. Acht u de onderdelen waar de opleiding op moet zien, in artikel 4, toereikend?

De VBNL acht deze onderdelen toereikend en is positief over de aansluiting bij de opleidingsvereisten vanuit de Wwft.

Vraag 4. In het licht van artikel 5 betreffende het cliëntenonderzoek. Hoe beoordeelt u het:

a) zoveel als mogelijk aansluiten bij het Wwft-cliëntenonderzoek?

Dit is een goede ontwikkeling. De VBNL benadrukt daarnaast tevens het belang van het harmoniseren van de definities van *cliënt* en *relatie* in Wwft en Sw.

b) overnemen van de identificatie en verificatieverplichtingen zoals die gelden in de Wwft?

De VBNL vindt het een goede ontwikkeling dat deze verplichtingen worden overgenomen. Hierbij is het van belang om te benoemen dat DNB in haar Q&A Sanctiescreening bij (inkomende en uitgaande) cryptotransacties lijkt te impliceren dat – op basis van de risico-inschatting – het mogelijk kan zijn dat de identiteit van relaties tevens wordt geverifieerd. Hier lijkt op basis van onderhavige preconsultatie geen grondslag voor te zijn. VBNL verzoekt om dit onderwerp (het al dan niet verifiëren van de identiteit van relaties) te adresseren in de wet of onderliggende teksten.

c) uitoefenen van een voortdurende controle, in het tweede lid, onderdeel d?

Het uitoefenen van een voortdurende controle is reeds een verplichting onder de Wwft (transactiemonitoring, event driven / periodieke review). Daarnaast vindt een voortdurende controle plaats op het overeenkomen van de identiteit van de cliënt met personen of entiteiten genoemd in sanctielijsten. De VBNL acht het positief dat deze verplichting nu expliciet wordt opgenomen in de Sanctiewet.

d) opnemen van het onderzoek naar de incidentele transactie in het derde lid, onderdeel b?

Zou het wenselijk zijn om hier een (ander) drempelbedrag te hanteren dan in de Wwft, zo ja welk?

De VBNL acht het van belang dat het drempelbedrag zoveel mogelijk wordt geharmoniseerd met de rest van de Europese Unie. Het omzeilen van sancties, de financiële markten en cryptomarkten zijn bij uitstek grensoverschrijdend waarbij harmonisatie zorgt voor betere naleving van sancties.

Vraag 5. Hoe beoordeelt u artikel 6 over het screenen van cliënten m.b.t.:

a) de uitvoerbaarheid en effectiviteit?

Voor zolang de cliëntscreening betrekking heeft op directe relaties (waaronder tevens UBOs) is de uitvoerbaarheid goed te noemen. Directe relaties staan in de regel in de database, zijn beperkt veranderlijk en worden geautomatiseerd gescreend.

Voor zover het gaat over indirecte relaties (klanten, begunstigden en tegenpartijen van cliënten), is het moeilijker uitvoerbaar indien de parameters ervoor zorgen dat grote aantallen hoog risico klanten onderzocht moeten worden. Bijvoorbeeld als louter de locatie aanleiding is een klant als hoog risico te bestempelen.

b) de frequentie van de screening van cliënten en het moment waarop dat zou moeten plaatsvinden?

Het screenen van indirecte relaties is niet geautomatiseerd. Screening van directe relaties is zoals benoemd veelal geautomatiseerd. De opschaling is bepalend voor de beoordeling van de

redelijkheid van de frequentie. Niet geautomatiseerde (dus handmatige) onderzoeken zijn moeilijker uitvoerbaar.

c) de groep personen die gescreend zouden moeten worden, zijn dit de juiste (bij de cliënt betrokken) partijen?

Het antwoord is ja, mits voor de UBO-definitie wordt aangesloten op het Wwft raamwerk. Dit is een andere visie dan gehanteerd wordt door DNB. DNB interpreteert dat alle aandeelhouders, inclusief minderheidsaandeelhouders, gescreend moeten worden. Er zijn andere oplossingen denkbaar die wel beter uitvoerbaar kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer bij een aandelenoverdracht standaard een check bij de notaris wordt gedaan.

Daarnaast verwelkomt VBNL het voornemen om te bezien hoe invulling kan worden gegeven aan screening van relaties in het geval van hoger risico. Hierbij moet worden opgemerkt dat DNB in haar Q&A Sanctiescreening bij (inkomende en uitgaande) cryptotransacties benoemt dat relaties altijd gescreend moeten worden. VBNL stelt echter vraagtekens bij de proportionaliteit hiervan.

Vraag 6. In welke gevallen zouden instellingen naast hun cliënten ook onderzoek moeten verrichten naar andere bij de cliënt betrokken partijen? Wat zijn daarbij eventuele denkbare situaties en risicofactoren waarmee rekening gehouden zou moeten worden?

Het is sectorspecifiek welke risico's spelen bij de omstandigheden rondom een transactie of zakelijke relatie. Actualiteiten moeten worden meegewogen in de bepaling van risico's of aanleiding van onderzoek.

Vraag 7.

a) Welke verbeteringen ziet u ten aanzien van het huidige systeem van het melden van bevroren tegoeden en economische middelen?

Het is van belang dat de toezichthouder inhoudelijk reageert op de melding. Het uitblijven van een reactie levert onduidelijkheid op over de gemelde transactie en de cliënt. Vervolgstappen blijven dan ook voor zeer lange periode onduidelijk.

b) Ziet u meerwaarde in het creëren van een grondslag voor instellingen onder sanctiewettoezicht om (op laagdrempelige wijze) signalen van omzeiling van sancties bij een aangewezen autoriteit te melden? Waarom wel/niet?

Het uitbesteden van opsporingstaken aan privaatrechtelijke instellingen zoals de rol van poortwachter zorgt ervoor dat rechten van burgers mogelijk onterecht worden ingeperkt. Het verder creëren van een informeel karakter over het mogelijk omzeilen van sancties zorgt voor een mogelijke verdere opschaling van het voornoemde risico, ook omwille van de AVG en het risico op onterechte *black listing*. Dit is niet wenselijk. Derhalve ziet de VBNL in deze optie meer risico's ten opzichte van het toegevoegde nut.

c) Zijn er andere zaken waarover gemeld zou moeten worden?

Naar mening van de VBNL is dit niet nodig/wenselijk.

Vraag 8. Onder verwijzing naar artikel 9 betreffende uitbesteding:

a) Hoe kijkt u aan tegen de mogelijkheden van het uitbesteden van werkzaamheden?

Het is goed voor de sector dat de mogelijkheid bestaat dat de voortdurende controle op de relatie kan worden uitbesteed.

b) Welke mogelijke verruimingen en inperkingen zou u adviseren?

Er zijn geen verdere verruimingen of inperkingen die wij op dit moment adviseren.

c) Hoe kijkt u naar beperkingen op het kunnen uitbesteden naar derden in landen waar sancties gelden of een hoog risico is op het overtreden van sancties?

Het beperken op het kunnen uitbesteden naar derden in hoog risico landen levert extra bedrijfsrisico's op en kan ook als niet effectief worden gezien. Lopende overeenkomsten kunnen niet zomaar worden opgezegd indien een land niet op moment A maar wel op moment B hoog risico is. Het is onzes inziens logisch dat niet wordt uitbesteed naar hoog risico landen als Noord-Korea. Er zijn dus sanctielanden die in de regel gesanctioneerd en er zijn landen die incidenteel of vanwege een conflict ineens gesanctioneerd worden. Daar ligt een complexiteit. Derden in hoog risico landen op sanctiegebied zouden met de juiste maatregelen mogelijk betrokken kunnen worden om taken te kunnen uitbesteden.

Vraag 9. a) Hoe kijkt u aan tegen de effectiviteit van de huidige meldsystemen?

De leden van de VBNL zijn zich bewust van de beschikbare kanalen die er zijn om te melden. Dit draagt bij aan de effectiviteit van het huidige systeem.

b) Hoe kijkt u aan tegen het idee van het centraliseren van de meldplichten? In welke gevallen en onder welke omstandigheden zou een centraal meldpunt volgens u van meerwaarde zijn?

De leden van VBNL ondervinden dat na het melden van een sanctie gerelateerde omstandigheid dat de autoriteit in bepaalde situaties niet of beperkt reageert. Het centraliseren van de meldplichten zou ervoor kunnen zorgen dat de communicatie c.q. lijnen tussen de autoriteit en de instelling verslechteren. Het centraliseren van de meldplichten bij een andere autoriteit dan waar de instelling onder toezicht staat, kan gevolgen hebben op de kwaliteit van de meldformats én de kwaliteit van de meldingen. De voordelen van het centraliseren van de meldplichten zijn naar mening van de VBNL meer te vinden binnen de overheidsorganisaties, niet zozeer bij de onder toezicht staande sectoren.

Vraag 10. Hoe kijkt u naar de mogelijkheid van het aanstellen van een beheerder/bewindvoerder bij rechtspersonen?

Om te voorkomen dat derden worden benadeeld omdat gedurende de lopende zaken een bestuurder gesanctioneerd wordt, is het aan te bevelen dat de betreffende gesanctioneerde persoon vervangen wordt. Primair door de aandeelhouders, en als er geen oplossing voorhanden is, door een aangestelde beheerder/bewindvoerder die er uitsluitend voor zorgt dat lopende zaken blijven lopen, waarbij de inbreuk op het eigendomsrecht niet langdurig wordt ingeperkt door deze inmenging.

Vraag 11. Hoe kijkt u naar de mogelijkheid van het aanstellen van een beheerder/bewindvoerder bij rechtspersonen op eigen verzoek van de rechtspersoon?

Het is positief als de aandeelhouders, zo niet, de rechtspersoon zelfstandig verzoekt een bewindvoerder of beheerder aan te stellen zodat de bedrijfsvoering blijft doorlopen.

Vraag 12. Hoe kijkt u naar de mogelijkheid van het aanstellen beheerder/bewindvoerder bij registergoederen (bijv. vastgoed, vliegtuigen en vaartuigen)?

Deze situatie is niet relevant voor de leden van de VBNL.

Vraag 13. Hoe bezieet u de balans tussen enerzijds de versterking van de uitvoerbaarheid en effectiviteit van sancties via beheer en bewind en anderzijds de proportionaliteit van de inbreuk op het eigendomsrecht die deze systematiek met zich meebrengt?

Het eigendomsrecht is een hoeksteen van de Westerse samenleving. Een inbreuk daarop zou alleen proportioneel zijn indien een andere oplossing niet voorhanden ligt én indien de inbreuk niet langer dan noodzakelijk aanhoudt.

Tijdens de kick-off meeting van maandag 21 augustus (Week van de modernisering van de sanctiewetgeving, werd in het kader van beheer en bewind een voorbeeld aangehaald met betrekking tot een schip waarop beslag is gelegd en het onderhoud dat daarop plaats dient te vinden met de vraag hoe dit het beste geregeld kan worden. Aanwezigen werden uitgenodigd om hierover mee te denken. In de crypto sector kan een zekere parallel worden getrokken: hoe kan het geregeld worden met betrekking tot de in beslag genomen cryptoactiva bij een cryptobedrijf. Cryptoactiva zijn volatiel. Eén Bitcoin blijft één Bitcoin uiteraard, maar wat als het beslag ongegrond blijkt en de oorspronkelijke eigenaar ‘verlies’ heeft geleden omdat het cryptoactivum niet op een hoogtepunt in de markt kon worden verkocht vanwege het beslag dat er lag. De VBNL is voorstander van meer duidelijkheid in dit soort situaties.

Vraag 14. Zijn aantekeningen in registers in uw optiek een geschikt middel om de publieke kenbaarheid van sanctiemaatregelen te vergroten? Heeft u ideeën voor een alternatief of aanvullend middel?

De Leden van VBNL zijn conform de Wwft en Sanctiewet 1977 verplicht om haar cliënten te screenen. Op basis van deze screening zal (bijvoorbeeld) worden gedetecteerd wanneer een entiteit gesanctioneerd is. Vanuit die optiek heeft het toevoegen van aantekeningen in (bijvoorbeeld) het Handelsregister enige (maar wellicht beperkte) toegevoegde waarde. Dit zal voor andere partijen waarop geen screeningsverplichting rust uiteraard anders zijn. Aantekeningen in andere registers dan het Handelsregister kunnen poortwachters zoals Leden van VBNL tevens helpen om sanctierisico's te detecteren bij haar cliënten. Zie de beantwoording bij vraag 15 voor een aanvullend middel/alternatief.

Voor een ander middel om de publieke kenbaarheid te vergroten, kan worden gekeken naar de aanpak van andere EU lidstaten. Zoals het openbaar register uitgegeven door de overheid in Letland. Zie de website <https://sanctions.lursoft.lv/site/index>. Er bestaat tevens de mogelijkheid om je aan te melden voor de sanctie monitoring, waardoor je je klanten kunt screenen. De leden van VBNL zien er meerwaarde in als vanuit de overheid een dergelijk register beschikbaar wordt gesteld, wat naast publieke kenbaarheid tevens de informatievervalsing vanuit de overheid bevordert.

Vraag 15. Zijn de nu geïdentificeerde registers voldoende uitputtend om de publieke kenbaarheid van sanctiemaatregelen te vergroten?

Naast het toevoegen van aantekeningen in registers kan, specifiek voor de cryptosector, nagedacht worden over het aanmerken/sanctioneren van crypto wallet adressen die behoren bij gesanctioneerde personen of entiteiten. Deze praktijk wordt reeds ingezet door autoriteiten als het Office of Foreign Assets Control en het Financial Crimes Enforcement Network van de Verenigde Staten. Dit stelt cryptodienstverleners in staat om hier actief op te screenen en te monitoren, om daarmee omzeiling van sancties via crypto adequaat te voorkomen.

Wij zijn van harte bereid onze reactie toe te lichten wanneer hier behoefte aan is. Onze contactgegevens zijn reeds bij u bekend.

Met vriendelijke groet,

Patrick van der Meijde
Voorzitter Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland