

Aan de minister van Financiën
De heer mr. W.B. Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Amsterdam, 15 januari 2019

Kenmerk: Richtlijn 2018/843
Betreft: Reactie Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn

Geachte heer Hoekstra,

Bij deze reageren wij, Bitonic BV, op de internetconsultatie de dato 11 december 2018 van het wetsvoorstel tot implementatie van Richtlijn 2018/843, dat ook ziet op de aanpassing voor aanbieders van wisseldiensten en bewaarportemonnees.

Bitonic is op 1 mei 2012 opgericht om de aan- en verkoop van bitcoins voor het publiek mogelijk te maken. Op dat moment was Bitcoin slechts bij een klein publiek bekend als alternatieve digitale valuta, gebaseerd op het principe van de blockchain. Bitonic is lid en mede-oprichter van de Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL).

Naast het voorzien in de incidentele aan- en verkoop aan klanten, hebben wij het platform BL3P opgezet als handelsplatform voor Bitcoin. Onze klanten kunnen op dit platform orders plaatsen, vergelijkbaar met een regulier beursplatform. Voor deze specifieke doelgroep opereren wij als *'custodial wallet provider'*, zoals bedoeld in de richtlijn.

Helder wettelijk kader maar nog te onduidelijke definities

Bij gebrek aan een wettelijk kader voor onze dienstverlening hebben wij in overleg met de financiële instellingen waarmee wij samenwerken vrijwillig een structuur van identificatie en controleverplichtingen ingericht, mede gebaseerd op de W(w)ft. Ook hebben wij actief bijgedragen aan de gedragscode en richtlijn van de VBNL op dit gebied.

Wij zien het dan ook als positief dat de richtlijn ertoe zal leiden dat cryptobedrijven dezelfde Wwft-regels zullen toepassen als reguliere financiële instellingen. We zullen feitelijke meldingen kunnen doen bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU) en onze rol als poortwachter op eigen titel kunnen vervullen.

Wij gaan ervan uit dat de bestaande integriteitszorgen bij financiële instellingen rondom virtuele valuta hiermee minder zullen worden. Momenteel leiden deze integriteitszorgen er, ondanks onze vergaande inspanningen, namelijk regelmatig toe dat financiële instellingen weigeren een bankrelatie aan te gaan of te behouden met bedrijven in onze sector. Wanneer de cryptobedrijven gaan voldoen aan dezelfde internationale integriteitsstandaarden zou het bieden van cryptodienstverlening op zichzelf geen reden meer kunnen zijn om een bankrelatie aan alle cryptobedrijven te weigeren.

Wij hebben echter ook grote zorgen over de Richtlijn en de wijze waarop wordt voorgesteld deze te implementeren in de Nederlandse wet.

Zo constateren wij dat de Memorie van Toelichting soms ogenschijnlijk verder gaat dan de wetsteksten en de richtlijn en daarbij de intentie van de Europese regelgever. Problematisch is bijvoorbeeld dat een nieuwe definitie van virtuele valuta wordt gekozen terwijl deze minder duidelijk en minder precies is dan de Europese richtlijndefinitie. De vertaalslag van wetsteksten naar de technische uitvoering van de handel in virtuele valuta is niet altijd te volgen. Wij vragen uw aandacht voor onduidelijkheden en inconsistenties die nu in de Memorie van Toelichting aanwezig zijn. In de bijlage gaan wij verder in op onze opmerkingen en stellen wij een alternatieve definitie voor rond het begrip *'aanbieder van een bewaarportemonnee'*.

Ruimte voor innovatie

Wij onderschrijven dat de focus van de regels uit de Richtlijn gericht zijn op het koppelvlak fiat-virtuele valuta. Er wordt onderkend dat het niet doenlijk is om alle virtuele valuta en alle crypto-crypto transacties onder het bereik van de regelgeving te brengen. Dat is een goede zaak, omdat dit ruimte biedt aan innovatie.

Echter lijkt in onderdelen van de wetstoelichting te veel sprake te zijn van behandeling van virtuele valuta en bewaarportemonnees alsof het om gewoon geld zou gaan. Deze vergelijking is niet correct omdat tegoeden in virtuele valuta te allen tijde op de balans van de klant blijven staan, dit in tegenstelling tot een betaalrekeningdienst. Het is bovendien een onwenselijke vergelijking, technische innovatie op het gebied van virtuele valuta zal de overeenkomsten met regulier betaalverkeer nog verder doen afnemen. Wij adviseren daarom om de vergelijking van een bewaarportemonnee met een bankrekening te wijzigen naar een vergelijking met een digitale safe-deposit. Dit doet meer recht aan de aard van de diensten die wij en andere cryptobedrijven verrichten en de aard van de bijbehorende controle-maatregelen die passend en doenlijk zijn.

Cryptobedrijven als onderdeel van het ecosysteem rond integriteit

De wet betekent dat we onze systemen moeten koppelen met instellingen als DNB, FIU en de houder van het UBO-register en met hun moeten overleggen. Wij doen als organisatie een dringende oproep om te borgen dat wij daarbij gebruik kunnen maken van open API-based architecturen zoals in onze bedrijfsvoering gangbaar is. Daarnaast stellen wij vroegtijdige voorlichting over de procedures en werkwijze met deze stakeholders ten zeerste op prijs.

Meer in het algemeen verwelkomt Bitonic een beschouwing waarin duidelijk wordt hoe de nieuwe klasse WWFT-instellingen ook onderdeel worden van (nieuwe) privaat-publieke initiatieven rond voorkomen en monitoren van integriteits-vraagstukken. Het ligt immers voor de hand dat ook nieuwe spelers in de integriteitsketen kunnen meedraaien bij efficiëntere inrichting van de kostbare processen, zoals nu beleidsmatig voorzien in de financiële sector.

Vergunningsregime zonder overgangsrecht

Het wetsvoorstel introduceert een vergunningsregime voor bedrijven als het onze. Bitonic is al bijna zeven jaar actief in deze sector en we zijn trots op de manier waarop we onze service in deze tijd betrouwbaar hebben kunnen aanbieden. Het ontbreken van overgangsrecht in het wetsvoorstel baart ons daarom ernstige zorgen. Wij vragen om meer duidelijkheid over de termijn waarbinnen wij een vergunning moeten aanvragen en kunnen verkrijgen.

Hoge uitvoeringskosten

Tot slot wijzen wij u erop dat de geschatte nalevingskosten berusten op onduidelijke tellingen en bovendien foutief berekend zijn. Dit geldt zowel voor de éénmalige nalevingskosten voor de sector en de permanente nalevingskosten. Uit cijfers van de AFM blijkt dat de kosten voor onze sector veel hoger komen te liggen. De berekening vindt u terug in de bijlage.

Wij zijn uiteraard graag bereid om verdere toelichting op onze reactie te geven.

Met vriendelijke groet,



Jouke Hofman
Algemeen directeur

Bijlage: (1)

Bijlage 1: Opmerkingen Bitonic BV over de voorgenomen Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn

1. Reikwijdte, definities en markt-effecten

De implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn geschiedt in een marktsituatie waarin integriteit veel aandacht krijgt. Zowel banken, betaalinstellingen als andere partijen die betrokken zijn bij reële waarde-overdrachten, worden nadrukkelijk gewezen op het maatschappelijk belang van een goede invulling van hun poortwachtersrol.

1.1 Volwaardige rol in het ecosysteem rond integriteitsbewaking

Van belang is dat ook de nieuwe spelers in het speelveld van virtuele valuta, een volwaardige rol krijgen die het mogelijk maakt om de poortwachtersrol succesvol te kunnen vervullen. Waar omwille van de borging van integriteit sprake is van nieuwe en innovatieve samenwerkingsverbanden dan wel initiatieven tussen overheid, opsporingsdiensten en reguliere private financiële instellingen, kan het niet zo zijn dat de toegang tot die initiatieven, of de inspraak bij consultaties en informele vooroverleggen, uitsluitend voorbehouden is aan de bestaande grote spelers binnen het ecosysteem rond integriteitsbewaking. Het gaat ten slotte om het versterken van de gehele financiële keten en niet enkele schakels.

Wij verzoeken daarom het Ministerie om in respons op de consultatie meer expliciet te verduidelijken hoe ook de nieuwe spelers volwaardig onderdeel kunnen worden van het ecosysteem waarin de integriteit van de dienstverlening wordt bewaakt. Dat zou bijvoorbeeld bestaan uit deelname aan relevante collectieve initiatieven die afgelopen jaar op het gebied van integriteitsbewaking in de financiële sector zijn afgekondigd.

1.2 Focus op de conversie van crypto-fiat en vice versa

Het is relevant dat de Richtlijn focust op met name het conversiemoment van virtuele valuta naar fiatgeld en vice versa. Wij onderschrijven de verwoording bovenaan pagina 12 van de Memorie van Toelichting dat de risico's zich met name op dit punt manifesteren. Door deze benadering blijft het in het crypto-domein mogelijk om verder te innoveren en deze jonge techniek door te ontwikkelen. Het is daarom ook terecht dat geen verdere eisen worden gesteld aan crypto-naar-crypto technieken als zodanig.

Daarnaast is het positief dat de regelgeving een werkwijze expliciteert die in hoofdzaak nu al door de leden van de Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland in de praktijk zijn geadopteerd. Zo kan ook richting de andere spelers in het financiële systeem verduidelijkt worden dat crypto-bedrijven aan bepaalde standaarden van integriteitsbewaking voldoen en daarin geen reden besloten kan liggen om een bankrelatie te weigeren dan wel op te zeggen.

1.3 Reikwijdte en waterbed-effect

De Europese richtlijn onderkent expliciet dat slechts een deel van het crypto-domein wordt afgedekt:

“Het opnemen van aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees zal het vraagstuk van anonimiteit die verbonden is aan transacties in virtuele valuta niet volledig oplossen, aangezien een groot deel van de omgeving voor virtuele valuta anoniem zal blijven, omdat gebruikers ook transacties kunnen verrichten zonder deze aanbieders.”

Als gevolg van de Richtlijn geldt verder dat:

- de incidentele individuele handelaar in cryptocurrencies of custodial wallets, die niet beroeps- of bedrijfsmatig actief is, buiten de scope van de wet valt;
- de aanbieders van software wallets en software wallets zelf, buiten bereik van de regelgeving vallen.

In de praktijk betekent dit dat altijd een waterbed-effect denkbaar is. Op dit moment is de markt gewend aan de vrijwillig geïmplementeerde regels en procedures rond identificatie en fraudecontrole. Als daar niet te veel aan wijzigt c.q. de implementatie niet onwerkbaar is, is niet te verwachten dat er grote verschuivingen optreden in de verdeling van markttransacties via gereguleerde of niet-gereguleerde kanalen.

Mochten de eisen in het gereguleerde deel van de markt echter onnodig zwaar worden in verhouding tot het niet-gereguleerde deel, dan is het aannemelijk dat de markt zich verplaatst naar het niet-gereguleerde deel.

Ook is denkbaar dat de gereguleerde markt zich gaat verenigen tot slechts enkele grote (buitenlandse) aanbieders die zich wel de kosten van de implementatie kunnen veroorloven. Dit zou een negatief effect hebben op deze jonge en innovatieve, high-tech industrie die zich nu binnen Nederland ontwikkelt.

Wij lezen op pagina 4 van de Memorie van Toelichting dat een hele klasse, de aanbieders van software-wallets, wordt uitgesloten van de toepasselijkheid van regelgeving omdat het voor hen praktisch onmogelijk is om te voldoen aan de eisen van de gewijzigde vierde Anti-witwas Richtlijn, zoals het monitoren van transacties.

Tegelijkertijd zien we in de huidige teksten wat onbegrijpelijk, gedetailleerde toelichtingen voor custodial wallet providers die minstens even onuitvoerbaar zijn. Een daarvan betreft de kennelijke gedachte dat na de uitgaande 'crypto-transactie' van de eigen client, de custodial wallet provider de identiteit zou kunnen vaststellen van alle opvolgende ontvangers. Het spreekt voor zich dat dit voor iedere partij een ondoenlijke taak is, waar het om personen of bedrijven gaat die geen relatie met de onderneming hebben. Dit geldt eens te meer wanneer de transactie middels een software-portemonnee verloopt.

Waar de regelgever de reikwijdte van de implementatie bewust beperkt door het uitsluiten van een klasse aanbieders (software-aanbieders en dito oplossingen) past het niet om de bij die partijen behorende verplichtingen bij het deel van de markt neer te leggen dat wél onder de scope valt.

Wij adviseren u daarom om hernieuwd te kijken naar de verwoording van de toelichtingen op de regels en de implementatie hiervan. In de huidige Memorie van Toelichting is soms sprake van een te gedetailleerde en technisch niet altijd juiste interpretatie, die verder reikt dan de Richtlijn suggereert. Daar komt bij dat die interpretaties lijken uit te gaan van een, in onze ogen, onjuiste analogie tussen virtuele valuta-wallet en betaalrekening.

De custodial wallet als digitale safe-deposit

In de Memorie van Toelichting staat op pagina 4 dat het aanbieden van een digitale wallet voor virtuele valuta beschouwd kan worden als een soortgelijke dienst als het aanbieden van een betaalrekening door een bank. Die analogie is echter onjuist.

Een betere analogie dan betaalrekening wordt gevormd door een digitale safe-deposit. De aanbieder van custodial wallets maakt het voor gebruikers mogelijk om hun digitale eigendommen veilig te bewaren. Wat er precies in zit en hoeveel mutaties er zijn hoeft niet in alle detail bij de custodial wallet provider bekend te zijn, net zoals bij een deposit-box niet bekend is wat er zoal in- en uitgaat. Verder staan de eigendommen in de deposit-box niet op de balans van de instelling, terwijl een tegoed op een betaalrekening daar wel terug te vinden is.

Technisch gezien is bij een digitale wallet een aanzienlijk complexer sleutelmanagement mogelijk dan bij de klassieke safe-deposit box. De huidige verwoording rond gebruik of beheer van privésleutels en wallets in de Memorie van Toelichting sluit niet goed aan op de meer complexe realiteit waarin het mogelijk is om diverse rollen en combinaties van privésleutels te configureren.

Mogelijk leidt de minder passende analogie met de betaalrekening ook tot de veronderstelling dat het bij virtuele valuta mogelijk en doenlijk is om de bestemming/oorsprong en identiteit van crypto-naar-crypto transacties te volgen c.q. te identificeren tot buiten het domein van de aanbieder. Dat is niet het geval en dit geldt zelfs niet voor betaalrekeningen. Ook de recent ingevoerde preventieve IBAN-Naam Check werkt bijvoorbeeld niet bij banken (waaronder ook Nederlandse) die niet aan dit initiatief deelnemen.

Voor aanbieders van custodial wallets is het soms mogelijk om, afhankelijk van het type virtuele valuta, de technische herkomst te controleren en mogelijk soms ook een deel van het pad dat de valuta aflegt in een transactieketen. Het is mogelijk om de client te identificeren en te zien hoe het fiat-crypto en crypto-fiat transactiepatroon zich verhoudt tot het gebruiksprofiel van de klant (het doel van de relatie en de herkomst van het vermogen). Waar de gebruiker de mogelijkheid heeft om zelf crypto-crypto transacties te initiëren is het ook nog mogelijk om een typologie van dat patroon te maken. Het is echter niet doenlijk voor de aanbieder om de volledige herkomst en bestemming van alle crypto-crypto transacties te valideren of verifiëren.

2. Implementatie-vraagstukken en technische interfaces

Het wetsvoorstel leidt in de praktijk niet slechts tot interne aanpassingen, maar ook tot de noodzaak om interfaces in te richten met externe stakeholders zoals; De Nederlandsche Bank, de Nederlandse FIU en het nog te ontwikkelen UBO-register. Om onnodig hoge uitvoeringskosten te voorkomen stelt Bitonic het ten zeerste op prijs als er in een vroeg stadium wordt verduidelijkt hoe de contacten en procedures worden ingericht en wat hier precies wordt verwacht van de instellingen onder toezicht.

Bitonic heeft daarbij vanuit technisch perspectief een sterke voorkeur voor data-uitwisseling die gebaseerd is op een API-architectuur. Daarbij kunnen we ons voorstellen dat eventueel reeds bij die organisaties bestaande plannen om die overgang te maken nu versneld worden. Dit voorkomt dat wij gehouden zijn om interfaces te maken naar oude technieken, hetgeen het aanbieden van onze dienstverlening in termen van kosten en snelheid sterk zou kunnen belemmeren.

3. Concrete voorstellen en uitwerking in de praktijk

Wij bespreken de opmerkingen hier per pagina.

Op [pagina 4](#) van de Memorie van Toelichting komt de bestuurderstoetsing aan de orde. Op dit punt verduidelijkt de Richtlijn en voorgenomen wetsartikel 23h dat sprake moet zijn van geschikte beleidsbepalers in directie en waar aanwezig, de Raad van Commissarissen.

De Memorie van Toelichting stelt op [pagina 4](#) evenwel dat ook de uiteindelijk begunstigden van deze aanbieders, betrouwbaar en geschikt moeten zijn. De bestuurderstoetsing strekt hierdoor tot ook de aandeelhouders van de onderneming. Wij onderkennen dat betrouwbaarheid van evident belang is binnen de financiële sector, echter trekken wij de geschiktheidstoets voor aandeelhouders in twijfel aangezien deze stakeholders geen direct zeggenschap op het beleid van de onderneming hebben. Wij verzoeken u daarom om de eisen aan aandeelhouders in de definitieve versie van de Memorie van Toelichting te herzien.

Gezien de bijlage in de Richtlijn constateert de Toelichting op [pagina 5](#) dat vrijwel alle klanten als hoog risico geclassificeerd zullen worden. Dit betekent dat de instelling alle zakelijke relaties laat goedkeuren door het hoger leidinggevend personeel. Het hoger leidinggevend personeel wordt daarmee feitelijk integraal onderdeel van het reguliere onboarding process. Wij nemen aan dat een pragmatische oplossing doormiddel van specifieke delegatie hier toegestaan zal zijn en vernemen hierover graag uw visie.

Onderaan op [pagina 5](#) van de Memorie van Toelichting is moeilijk te begrijpen hoe de gedetailleerde technische eisen gelezen dienen te worden. De passages “*achterhalen tot het moment...*” en “*IP-adres worden achterhaald, waardoor een identiteit...*” lezen als een te technisch gedetailleerde leidraad van de toezichthouder in plaats van een toelichting door de regelgever op de strekking van de regels in de praktijk. Doordat deze eisen niet rechtstreeks toe te passen zijn op virtuele valuta zijn deze ook onjuist en onduidelijk.

Wij hebben vragen bij de volgende technische eisen:

- Welk transactiemonitoringsproces wordt bedoeld is niet duidelijk; dat in fiduciaire- of virtuele valuta.
- Ten aanzien van virtuele valuta is onvoldoende duidelijk wat bedoeld wordt met “*het achterhalen van transacties tot het moment dat een identiteit kan worden gekoppeld aan account of adres*”. Welk adres wordt precies bedoeld en hoe moet dit gelezen worden bij virtuele valuta die technisch gezien niet met een ‘adres’ opereren? Wordt hier bijvoorbeeld een ‘bitcoinadres’ bedoeld, want een huisadres is niet werkbaar maar een bitcoinadres ook lang niet altijd. Een bitcoinadres is namelijk alleen een ontvangstadres, het zal niet altijd mogelijk zijn om eerdere ontvangstadressen in de transactieketen te achterhalen. Het is verder voor ons lang niet altijd mogelijk om de identiteit achter een bitcoinadres te achterhalen. Gaat het hier om een inspanningsverplichting of om een resultaatsverplichting? Want het is onmogelijk om dit voor elke transactie met succes te achterhalen.
- Wat wordt bedoeld met IP-adres in relatie tot transactiemonitoring en de identiteit van een account? Een transactie kan niet gekoppeld worden aan een IP-adres, en bovendien beschikken wij niet over de informatie die nodig is om de identiteit achter een IP-adres te achterhalen: dat is immers informatie die alleen bij de internetserviceprovider bekend is. Bij bitcoin-transacties wordt bijvoorbeeld in het openbare netwerk geen IP-adres van de houder van de virtuele valuta geregistreerd en bij sommige infrastructuren wordt technisch gezien geen IP-adres gebruikt of verkregen.

Graag zien wij deze passage in de Memorie van Toelichting aangepast, zodat duidelijker wordt dat het hier om een inspanningsverplichting gaat, omdat de voorbeelden die nu genoemd worden in deze passage onuitvoerbaar zijn waar het gaat om virtuele valuta. Het is niet mogelijk om een IP-adres aan een transactie te koppelen zoals dat zou kunnen bij bezoekers van onze website.

Tot slot ontvangen wij graag de bevestiging dat niet nu al een verdergaande verplichting aan de orde zou zijn die strekt tot identificeren en registreren van alle gebruikers/transacties van een virtuele valuta, ook als deze niet tot de eigen klanten behoren. Zover wij de Europese discussie begrijpen is het opzetten en bijhouden van een pan-Europees register van gebruikers en identiteiten een vraagstuk dat verder onderzoek verdient en pas bij de evaluatie van de AMLD5 aan de orde is.

Op [pagina 6](#) van de Memorie van Toelichting is sprake van onduidelijke formuleringen die naar onze mening operationeel lastig uitvoerbaar zijn: “*het vaststellen van de bestemming*” waarbij niet duidelijk is of daarmee de technische bestemming wordt bedoeld, opnemen van de identiteit van de ontvanger van de virtuele valuta of het verifiëren van identiteit. Dit is doenbaar voor zover het binnen het domein en de controle van de vergunninghoudende instelling geschiedt, maar ondoenbaar indien de virtuele valuta zich tot daarbuiten verplaatst.

Wij vernemen graag of de passage over het vaststellen van de identiteit van de client en ontvanger van transacties op pagina 6 zo kan worden gelezen dat de verplichtingen die vergunninghoudende partijen hebben gelden voor hun eigen gebruikers c.q. de eigen transacties en niet zozeer voor alle overige gebruikers en dito transacties in virtuele valuta.

Onderaan op [pagina 10](#) van de Memorie van Toelichting, komen privésleutels aan de orde, bij de bespreking van de reikwijdte van de definitie van aanbieder van bewaarportemonnee. Daarbij lijkt de aanname te zijn dat er slechts één privésleutel zou bestaan waarover de aanbieder beschikt. In de praktijk is echter een scala aan verhoudingen en rolverdelingen mogelijk. Wij raden aan om de definitie aan te passen zodat deze beter past bij het doel om de software-portemonnee buiten de reikwijdte van de Wet te houden. Wij doen daarvoor bij onze opmerkingen over pagina 22 een concrete suggestie.

Onderaan [pagina 10](#) wordt gesteld dat aanbieders van bewaarportemonnees als poortwachters gaan fungeren, hieraan ligt de aanname ten grondslag dat via de aanbieder van een bewaarportemonnee virtuele valuta kan worden omgezet in fiduciaire valuta. Dit is echter geen noodzakelijke eigenschap van een bewaarportemonnee; klopt het dat deze aanbieders alleen als poortwachter worden gezien voorzover zij de mogelijkheid bieden om virtuele valuta om te zetten in fiduciaire valuta? In dat geval zijn het immers wisseldiensten, en zijn ze om die reden poortwachter.

De formuleringen rond een vergunningsregime onderaan [pagina 11](#) van de Memorie van Toelichting roept de vraag op hoe wordt omgegaan met de partijen die al actief zijn in de markt, tijdens de overgang en invoering van het vergunningsregime. Wordt hiervoor nog overgangsrecht opgenomen in het wetsvoorstel? Zo nee, hoe gaat dit dan in zijn werk voor een partij als Bitonic? Kunnen wij voordat de wet in werking treedt al een vergunningaanvraag indienen, om te voorkomen dat wij op het moment van inwerkingtreding geen vergunning hebben en onze diensten niet meer mogen aanbieden?

Op [pagina 12](#) ontbreekt bij de uitleg over de bestuurderstoetsing de toelichting of en hoe bestaande kaders uit de Wft op dit gebied worden toegepast en mogelijkerwijs aangepast aan de realiteit waarbij sprake is van een relatief jonge bedrijfstak. Op dit punt zien we graag nadere toelichting.

Op [pagina 17](#) wordt ingegaan op de diverse inspanningen die noodzakelijk zijn rond de invoering van de wet. Het is goed om te zien dat daarbij proportionaliteit als uitgangspunt is genomen. Wij zijn echter van mening dat het feitelijk beslag in termen van tijd en zeker ook de aantallen meldingen hoger kan gaan liggen dan hier verondersteld.

Wij constateren dat het overzicht van kosten verkeerd berekend is. De feitelijke operationele kosten voor ons als instelling komen volgens onze berekening veel hoger te liggen dan blijkt uit de Memorie van Toelichting. De eenmalige nalevingskosten voor de sector bedragen namelijk € 600.000 bij het hanteren van 20.000 euro per aanbieder en 30 aanbieders, in plaats van de gestelde € 129.600. Daarnaast is het voor ons onduidelijk waarom niet expliciet de kostenberekening wordt gemaakt van verscherpt cliëntonderzoek voor

circa 500.000 bezitters van virtuele valuta in Nederland, aldus een onderzoek van de AFM¹. Uitgaande van de genoemde 39 euro resulteert dit in € 19,5 miljoen op jaarbasis, dat is gemiddeld € 650.000 per aanbieder.

Op [pagina 22](#) wordt de aanbieder van de bewaarportemonnee gedefinieerd als een partij die kan beschikken over een privésleutel om controle uit te oefenen op de virtuele valuta. Dat geldt ook als de privésleutel wordt gedeeld met meerdere gebruikers. Deze laatste formulering is voor ons technisch lastig te begrijpen.

De tekst roept de vraag op of het de bedoeling is om ook aanbieders van een multi-signature bewaarportemonnee onder de reikwijdte te laten vallen. Wij wijzen er hierbij op dat een opzet denkbaar is waarbij die wallet-aanbieder in het geheel niet in staat is om zelfstandig te beschikken over de private sleutel van de gebruiker en ook niet in staat is de virtuele valuta namens die gebruiker te bewaren of te versturen. Zo'n aanbieder verschilt dan weinig van de aanbieder van de op software gebaseerde bewaarportemonnees, op wie dit wetsvoorstel niet van toepassing is.

Ook andere toekomstige inrichtingen zijn denkbaar waarbij de manier van 'wallet-beheer' en betalen heel anders geregeld is. Juist de gebruikte definitie wordt heel bepalend voor het effect van de regelgeving in de praktijk. De toelichting op de huidige definitie van aanbieder van bewaarportemonnee is verwarrend en heeft het risico een onnodige rem te vormen op toekomstige innovatie.

Waar het de regelgever in de kern om lijkt te gaan bij de definitie van de custodial wallet provider is dat een aanbieder de virtuele valuta namens een klant beheert. De technische handelingen of services die faciliteren in het beheren van de eigen virtuele valuta (zonder dat de service aanbieder over diezelfde virtuele valuta kan beschikken) dienen er niet onder te vallen, begrijpen wij uit de toelichting rond de uitsluiting van de op software gebaseerde portemonnees.

Wij stellen dan ook voor om de definitie van aanbieders van bewaarportemonnee aan te passen tot:

Een entiteit die privésleutels van een client op een dusdanige manier beheert dat de aanbieder zelfstandig toegang heeft tot de virtuele valuta van de client.

Tot slot is op [pagina 22](#) de strekking van de toelichting rond de definitie van virtuele valuta duidelijk, echter uit de voorgestelde definitie zelf volgt feitelijk dat reguliere banktegoeden eveneens zouden kwalificeren als virtuele valuta. Wij adviseren om de definitie uit de Richtlijn onverkort te volgen aangezien die wel het doel bereikt om virtuele valuta duidelijk te onderscheiden van andere producten en diensten.

¹ <https://www.afm.nl/~/-/profmedia/files/onderwerpen/criptos/rapport-investeren-in-crypto.pdf>