

Hoofdstuk 9

Cryptoaanbieders

Ir. S.L. Lelieveldt CCP

9.1 Inleiding

Op 31 oktober 2008 wordt onder het pseudoniem S. Nakamoto een *white paper* gepubliceerd waarin een nieuwe vorm van elektronisch geld staat beschreven: de *bitcoin*.¹ Het stuk beschrijft een digitaal handtekeningensysteem waarmee waarde kan worden overgedragen, zonder dat daarbij één partij de regie heeft. Die waarde is geregistreerd in een openbare administratie die voor iedereen toegankelijk en kenbaar is: de *bitcoin blockchain*. De administratie is in handen van de gebruikers zelf, die ook een rol hebben als decentrale boekhouders en controleurs van de blockchain.

Een paar maanden later, op 3 januari 2009, wordt het eerste blok, het Genesis block, geproduceerd. In de blockchain wordt een krantenkop geciteerd, gerelateerd aan de financiële crisis. Dit symboliseert de inzet van de ontwikkelaars om een alternatief systeem voor *fiat-currency* te maken. Er ontstaat een *open source* technische infrastructuur van, voor en door het publiek, met een hechte *open source* ontwikkelaarsgemeenschap die de *bitcoin blockchain* onderhoudt. De virtuele valuta bitcoin vindt geleidelijk zijn weg naar het publiek. Er ontstaan allerlei vertakkingen van virtuele munten en er komen ook *blockchains* voor andere doeleinden en andere sectoren.²

9.2 Regulering: is bitcoin geld of niet?

De opkomst van virtuele valuta doet overal ter wereld de vraag rijzen of sprake is van een betaalmiddel, een financieel instrument of anderszins. Zo besluit in de VS de regelgever al snel om dit nieuwe digitale geld te beschouwen als gewoon geld en wordt het reguliere toezicht van *'money transmitters'* van toepassing verklaard.³

In Europa is er een andere benadering. De meeste regelgevers houden de boot af en concluderen dat geen sprake is van een financieel instrument en evenmin van elektronisch geld onder de Europese richtlijnen. Dat concludeert ook het Ministerie van Financiën in reactie op vragen uit de Tweede Kamer: 'Virtuele valuta als de Bitcoin vallen niet onder de reikwijdte van de financiële toezichtwetgeving. Ik zie op dit moment geen aanleiding tot aanpassing van deze wetgeving.'⁴

1. S. Nakamoto, 'Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System', bitcoin.org, 31 oktober 2008.
2. Zie hierover uitvoeriger: S. Lelieveldt, 'Blockchain: waar staan we na tien jaar?', *Audit Magazine* 2018, nr. 4, p. 13-15.
3. FINCEN, Application of FinCEN's Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies, *fincen.gov*, 18 maart 2013.
4. *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 830, p. 1.

9.3 Bitcoin conferentie als katalysator

In 2014 wordt in Amsterdam een grote internationale bitcoinconferentie georganiseerd waar alle ontwikkelaars uit de gemeenschap aanwezig zijn. De technische staf bij een van de betaaldienstproviders in Nederland ziet hierin een mooie uitdaging. Er wordt razendsnel een bitcoinkassamodule ontwikkeld, waardoor winkeliers op en nabij de conferentie bitcoins kunnen accepteren. Zodra de klant wil betalen met bitcoins, wordt via bitcoinwisselkantoor Bitonic de bitcoin omgewisseld zodat de winkelier gewoon giraal geld ontvangt terwijl de klant met bitcoins betaalde. Het is een innovatie die tot enige beroering bij De Nederlandsche Bank (DNB) leidt.

Op 10 juli 2014 gaat er een boodschap van DNB uit naar betaalinstanties en banken. DNB kwalificeert virtuele valuta's als producten met een zeer hoog risico-profiel en kondigt aan zeer streng toezicht te houden vanwege de integriteitsrisico's: 'DNB betwijfelt of banken en betaalinstanties in staat zijn om voor transacties of cliënten gerelateerd aan virtuele valuta's gepaste maatregelen te treffen in het kader van beheerste en integere bedrijfsvoering.'⁵

Als direct gevolg van deze instructie gaat bij alle banken in Nederland intern het sein op rood voor crypto. Wie als bitcoin- of blockchainondernemer probeert een betaalrekening te krijgen stuit op moeilijkheden. De onderneming die al wel actief is en betaalrekeningen heeft, wordt vanaf dat moment herhaaldelijk geconfronteerd met pogingen van de bank om de klantrelatie te beëindigen. De instanties doen over deze *de-risking* hun beklag bij De Nederlandsche Bank, maar dat mag niet baten.

9.4 Contractuele relaties als basis antiwitwasmaatregelen

Onder de contractuele afspraken rond het gebruik van betaalrekeningen of het handelen op de grote internationale cryptobeurzen ontstaat een feitelijke verplichting voor de aanbieders van cryptowisseldiensten om goede controles uit te voeren en witwassen te voorkomen. Het wordt staande praktijk dat tijdens de jaarlijks periodieke *reviews* toegelicht wordt hoe klanten worden geïdentificeerd, hoe transactiemonitoring plaatsvindt en op welke manier witwasrisico's worden ingeperkt. Meestal is daarbij sprake van afgeleide identificatie door 1-centstransacties en het opvragen van nadere informatie bij uitzonderlijke bedragen of vermoeden van fraude.

In de zich ontwikkelende markt richten tegelijkertijd een paar bitcoinbedrijven in Nederland een brancheorganisatie op, de Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL). Het doel hiervan is om elkaar te informeren over fraudes en de klant als betrouwbare aanbieders tegemoet te treden. De VBNL formuleert in 2015 een gezamenlijke leidraad ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. De leidraad volgt de systematiek van de regelgever en behandelt de risico's van kanalen, geografie en type diensten. De gezamenlijke keuze wordt gemaakt dat alle bitcoin-

5. DNB, 'DNB waarschuwt banken en betaalinstanties voor integriteitsrisico's bij virtuele valuta's', dnb.nl, 10 juli 2014.

wisseltransacties moeten gebeuren met giraal geld: het risico rond wisselen met contant geld wordt zo geëlimineerd.

Natuurlijk is het niet zo dat het indirecte toezicht en de eisen vanuit contractspartijen het equivalent zijn van de volledige lijst in de Europese Anti-witwasrichtlijnen. In de parlementaire en beleidsdiscussies wordt echter soms nog over het hoofd gezien dat de crypto-industrie al langere tijd vertrouwd is met de kernverplichtingen van de Anti-witwasrichtlijnen: identificatie, transactiemonitoring en documentatie. Wat echter wel ontbreekt, is de mogelijkheid om te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Die mogelijkheid wordt node gemist, met name vanwege de vrijwaring die eraan verbonden is.⁶

9.5 Internationale antiwitwas- en antiterrorismeregels

Bij de Financial Action Task Force on Fraud (FATF) leidde de opkomst van de bitcoin tot een nadere analyse die in 2013 de volgende hoofdconclusie kende:

‘20. Depending on the intensity or volume of specific VC activities involved and their own national legal frameworks, countries should address the ML/TF risks associated with VC exchanges and any other types of institutions that act as nodes where convertible VC activities intersect with the regulated fiat currency financial system, by applying the relevant FATF Recommendations to any of these categories of covered entities, on a risk basis.’⁷

Deze beleidslijn staat feitelijk aan de basis van de aanpassing van de Vierde Europese anti-witwasrichtlijn. Bewaarders van virtuele valuta's en partijen die geld wisselen van fiat- naar cryptowaarde vallen hierdoor als beroepsgroep, als een soort handelaren in grote waarde, onder de anti-witwasrichtlijn. Daarbij is het goed om ook naar het verschil te kijken tussen de definitie en toepasselijkheid van de richtlijn voor enerzijds kunsthandelaren en anderzijds cryptobedrijven.

De definitie van een persoon die of bedrijf dat beroepsmatig kunst verhandelt, geeft aan dat genoemde entiteit onder de richtlijn valt 'indien de waarde van de transactie of een reeks van onderling samenhangende transacties 10 000 EUR of meer bedraagt'. Voor de aanbieders die zich bezighouden met diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta's en fiduciaire valuta's en de aanbieders van zogeheten bewaarportemonnees, geldt die bedragsgrens echter niet.

Al vanaf een heel klein bedrag aan waardeverplaatsing of bewaring valt een cryptobedrijf onder de Anti-witwasrichtlijnen. Ik zie dat als een logische en terechte keuze vanuit een regelgever die bij nieuwe techniek liever geen risico wil nemen. Daarnaast geldt dat onder toezichtartikel 48 sprake is van een *risk-based* benadering

6. Terugkijkend op die tijd is het wel een boeiende vraag of eigenlijk niet eerder, onder een kwalificatie van bitcoin als goederen, een registratie en melding bij de FIU mogelijk zou zijn geweest. Cryptowisselkantoren kunnen immers ook als handelaren in zaken van grote waarde worden beschouwd.

7. FATF, *Guidance for a risk-based approach to virtual currencies*, fatf-gafi.org, 2013.

van het toezicht en dat bij de eisen in de Anti-witwasrichtlijnen proportionaliteit ook altijd in beeld is.

In de Europese parlementaire discussie speelt ten slotte een belangrijk onderscheid een rol. In de eerste versie van de Vijfde anti-witwasrichtlijn stond dat aanbieders van wisseldiensten of bewaarportemonnees moeten beschikken over een registratie of een vergunning. In de uiteindelijke versie is dat in artikel 47.1 teruggebracht tot alleen de term 'registratie'.

'De lidstaten waarborgen dat aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees worden geregistreerd, dat wisselkantoren en kantoren voor het omwisselen van cheques, en aanbieders van trustdiensten of vennootschappelijke diensten over een vergunning beschikken of geregistreerd zijn, en dat aanbieders van kansspeldiensten worden gereguleerd.'⁸

Het is een kleine wijziging die later in Nederland tot een uitgebreid debat zal leiden.

9.6 **Nederland: consultatie en verzwaring van de wet**

Als eind 2018 het Ministerie van Financiën ter consultatie de Implementatiewet voorlegt die de Europese richtlijn implementeert in de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) valt op dat gesproken wordt van een 'vergunning'.⁹ In de praktijk blijken de teksten van het ministerie grotendeels een omzetting te zijn van de richtlijn. Wel is er een foutieve vertaling opgenomen van het begrip virtuele valuta waardoor de reikwijdte onnodig groot wordt. Daarnaast zijn er diverse technische begrippen en eisen in de memorie van toelichting opgenomen die niet uit de richtlijn voortvloeien maar anticiperen op toekomstige FATF-aanbevelingen, bijvoorbeeld een verplichting om per gebruiker met technische maatregelen een koppeling te maken met een IP-adres of gebruikte 'portemonnee'. Verder zijn er de nodige vestigingseisen toegevoegd, die doen denken aan een vergunningsregime.

De industrie slaat aan op de technische onjuistheden en de technisch onmogelijke FATF-eisen, maar constateert dat de feitelijke effecten voor bedrijven in de praktijk beperkt zullen blijven tot het opstellen van de periodieke risicoanalyse onder de Wwft en het doen van meldingen aan de FIU, inclusief de zo gewenste vrijwaring. De memorie van toelichting legt ook uit dat er geen sprake zal zijn van een inhoudelijke toetsing bij de vergunningverlening:

'Met nadruk wordt vermeld dat de voorwaarden van de vergunning betrekking hebben op de naleving van de verplichtingen in de Wwft. Dit betekent dat de toetsing bij de vergunningverlening zich hier ook toe

8. 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, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2015, L 156/43).
9. Implementatiewet wijziging Vierde anti-witwasrichtlijn, internetconsultatie.nl, 11 december 2018.

beperkt en dat in het toezicht ook alleen getoetst wordt of aan de verplichtingen in de Wwft wordt voldaan. De vergunning ziet dus niet zozeer op de activiteiten zelf, maar slechts op het feit dat de instelling over adequate beheersmaatregelen beschikt om te voldoen aan de Wwft-verplichtingen. DNB beoordeelt de activiteiten zelf dus niet en houdt hier ook geen toezicht op.’¹⁰

Vervolgens verschijnt, als de consultatie voorbij is, eind januari 2019 een rapport van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en DNB.¹¹ Daarin wordt opeens voor een vergunningsplicht voor de cryptoaanbieders gepleit. Als daarna, vlak voor de zomer, het uiteindelijke wetsvoorstel van de Implementatiewet naar de Tweede Kamer gaat, blijkt het advies van DNB in de wet verwerkt te zijn. Opeens verschijnen de klassieke eisen van integere en beheerste bedrijfsvoering uit de Wet op het financieel toezicht (Wft) in de wet.¹² Ook wordt lagere regelgeving toegevoegd, in lijn met de Wft-systematiek.

Het advies van de Raad van State stelt echter:

‘Dit betekent, met andere woorden, dat de richtlijn het niet mogelijk maakt om de daarin voorgeschreven registratieplicht vorm te geven als een (verdergaande) vergunningplicht met voorafgaande toetsing, zoals nader toegelicht in de toelichting. Dat bij de diensten een verhoogd risico van witwassen en terrorismefinanciering bestaat, en dat dat samenhangt met de anonimiteit van de diensten, zoals de toelichting vermeldt kan dan ook geen rechtvaardiging zijn voor het voorgestelde vergunningstelsel.’¹³

De minister neemt het advies van de Raad van State ter harte in die zin dat het woord vergunning in de uiteindelijke tekst is vervangen door ‘registratie’. Voor het overige wordt het verzoek van DNB tot toevoeging van Wft-eisen in de Implementatiewet gehonoreerd. De bitcoinindustrie waarschuwt de Tweede Kamer, mede aan de hand van een onafhankelijk juridisch advies, dat sprake lijkt te zijn van een verkapt vergunningsregime.¹⁴ Ook wordt benoemd dat het voor een niet-financiële instelling die handelt in grote waardes meer passend is om onder toezicht te staan van het Bureau Financieel Toezicht. Dat zou hoge, automatisch doorberekende toezichtkosten van DNB voorkomen en ook beter aansluiten op het karakter van bitcoin als goed van hoge waarde.

Het lukt de industrie niet om bij het parlement gehoor te krijgen. Het frame van de witwasbestrijding is politiek zo sterk dat niet alleen aan de industrie en het advies van de Raad van State wordt voorbijgegaan maar ook aan het advies van de Auto-

10. MvT Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn, internetconsultatie.nl, 11 december 2018.

11. *Kamerstukken II 2018/19*, 32013, nr. 201.

12. *Kamerstukken II 2018/19*, 35245, nr. 2, p. 47.

13. *Kamerstukken II 2018/19*, 35245, nr. 4, p. 3.

14. F. 't Hart & E. Deerenberg, ‘Memo Implementatie vijfde anti-witwasrichtlijn’, Bitcoin.nl, 4 november 2019.

riteit Persoonsgegevens dat aangaf dat de regels uit de Anti-witwasrichtlijnen op gespannen voet staan met fundamentele mensenrechten.¹⁵ De wet wijzigt niet, zij het dat wel een Kamerbrede motie wordt aangenomen waarin wordt aangegeven dat het niet de bedoeling moet zijn dat kleine Nederlandse *start-ups* straks geconfronteerd worden met overmatige administratieve lasten.¹⁶

9.7 Eerste Kamer vraagt door

Vlak nadat de Tweede Kamer in december 2019 de wet heeft aangenomen verschijnt het in maart 2019 uitgebrachte advies van DNB over de voorgenoemde wet op de website van de overheid.¹⁷ In de brief wordt voorgesteld om alleen voor cryptobedrijven Wft-eisen toe te voegen aan de Wwft. De brief bevestigt het vermoeden van de industrie dat de verzwaring van de wet het directe gevolg was van interventie door DNB. Follow the Money wijdt er een artikel aan met de titel: ‘Woordspel van minister Hoekstra verhult hoe ver zijn omstreden “cryptowet” gaat’.¹⁸

In vervolg hierop vraagt de Eerste Kamer door op de grondslagen bij de wet. De antwoorden van de minister aan de Eerste Kamer bieden vervolgens belangrijke verduidelijkingen over het verschil tussen de Wft-benadering en de Wwft-benadering:

‘De implementatiewet bevat daarom een bepaling over een beheerste en integere bedrijfsvoering. De Wft kent een soortgelijke bepaling. Een belangrijk verschil met de Wft is echter dat de implementatiewet bepaalt dat de beheerste en integere bedrijfsvoering moet plaatsvinden met inachtneming van de Wwft-artikelen die in die bepaling worden opgesomd. Deze Wwft-artikelen bevatten onder andere de hiervoor genoemde materiële verplichtingen van cliëntenonderzoek en transactiemonitoring. Doel van deze Wwft-bepaling omtrent de beheerste en integere bedrijfsvoering is dus om te waarborgen dat een aanbieder van diensten met virtuele valuta zijn bedrijfsvoering zo inricht dat hij kan voldoen aan de eisen die de Wwft stelt. De bepaling over de beheerste en integere bedrijfsvoering in de Wft is breder en dient ook een ander doel dan het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.’¹⁹

De industrie constateert begin 2020 echter ook dat in de begroting van DNB € 1,7 miljoen is gereserveerd voor toezicht op de sector. Dat komt neer op een bedrag van € 34.000 per jaar per bedrijf, ruimschoots meer dan een gemiddeld trustkantoor betaalt. Het thema komt ook in het slotdebat in de Eerste Kamer ter sprake. Daarbij lijkt het erop dat het Ministerie van Financiën aan het bezwaar rond kosten tege-

15. Kamerstukken II 2018/19, 35245, nr. 3; C. Kaiser, *Privacy and Identity Issues in Financial Transactions: The proportionality of the European anti-money laundering legislation* (diss. Groningen), Universiteit van Groningen 2018.

16. Kamerstukken II 2018/19, 35245, nr. 15.

17. DNB, ‘Reactie DNB op concept wetsvoorstel AMLD5’, simonl.org, 7 maart 2019.

18. www.ftm.nl/artikelen/woordspel-van-minister-hoekstra-verhult-hoe-ver-zijn-omstreden-cryptowet-gaat?share=02qCv%2F15GhqbHRRAQQDNMXfhgAZ5lw04j5Jq8ov6d6CEeqz%2Bbs01ae%2B10tvX.

19. Kamerstukken I 2019/20, 35245, C.

moetkomt. Het bedrag van € 1,7 miljoen werd niet door DNB herkend en de € 34.000 zou significant lager uitkomen.

Over het verschil tussen een registratie en een verkapt vergunningsregime stelt minister Hoekstra:

‘Ten aanzien van die registratieplicht moet ik toch echt erin persisteren dat het anders zit dan hoe de heer Otten het zegt. Het is gewoon anders of je een registratieplicht hebt of dat je een vergunningplicht hebt. Registreren doe je, en een vergunning wordt aan je verleend. Dat is gewoon echt wat anders. De lat ligt daar ook op een ander niveau. Het bewijs daarvoor kon ook gevonden worden in dit debat, want een deel van de leden was natuurlijk ook juist kritisch op het kabinet omdat we die vergunningplicht hebben laten vervallen. Maar dat was dus omdat we het advies van de Raad van State serieus wilden nemen.’²⁰

9.8 De realiteit van het toezicht

Binnen twee dagen na het slotdebat ontvangt de industrie bericht van DNB dat de toezichtkosten van € 1,7 miljoen geen vergissing zijn en gewoon in rekening worden gebracht. Er volgt een gesprek tussen branche en ministerie, waarbij het ministerie aangeeft geen mogelijkheden te hebben er wat aan te doen. Daarbij wordt ook een verplichte vooruitbetaling van de registratie aangekondigd zodat te registreren partijen niet slechts € 5000 betalen, maar ook ongeveer € 20.000, zelfs als de registratie niet zou lukken.

Geconfronteerd met deze kosten besluiten diverse kleinere partijen hun bedrijfsactiviteiten te staken. Er komt een handdoek-in-de-ringlijst waarop zo'n veertien bedrijven staan en het onderwerp kreeg aandacht vanuit nationale en internationale media. De opstellers van de eerdere motie over administratieve lasten, Alkaya en Van der Linde, sturen elk eigen kritische vragen naar de minister over de hoge kosten. Het antwoord verduidelijkt dat er inderdaad geen kostbare jaarlijkse toezichtbijdrage nodig zou zijn als de politiek zou hebben besloten om het toezicht bij het Bureau Financieel Toezicht onder te brengen.²¹

Op 21 mei 2020 treedt de wet in werking en blijken 53 ondernemingen in Nederland een aanvraag ingediend te hebben. Te zien is dat diverse ondernemingen rond dit moment hun systemen aanpassen. Waar sommige partijen de *onboarding outsourcen* naar gespecialiseerde externe partijen, grijpt Bitonic de nieuwe wet aan om een eigen verificatieapp te bouwen. Dit biedt de mogelijkheid aan klanten om geen digitale kopie van het paspoort te uploaden, maar de identificatie en verificatie te doen met de NFC-chip.

20. *Handelingen I* 2019/20, nr. 25, item 10.

21. Brief van de Minister van Financiën, Beantwoording Kamervragen Alkaya (SP) over mkb's die sluiten vanwege hoge toezichtkosten, overheid.nl, 9 juni 2020.

Op hetzelfde moment kwamen de specificaties beschikbaar van de FIU en gaan de ondernemingen in de sector aan de slag om de meldprocedures in te richten. Ook blijkt dat er in de sector verschillende inzichten bestaan rond de persoonsdata die verstrekt zouden moeten worden onder de nieuwe regelgeving. Eind juni 2020 stelt de VBNL daarop vast dat het niet de bedoeling is dat uit de feitelijke uiteenlopende handelwijze van leden een norm ontstaat die neerkomt op de grootste gemeenschappelijke deler. Het is aan de leden individueel om te bepalen hoe invulling te geven aan de eisen uit de wet en de verplichtingen rond de grondrechten uit het Europese Handvest.

9.9 Op naar de registratie

Op dit moment (september 2020) is het aanvraagproces nog in volle gang. Opmerkelijk is daarbij dat medio juli een toelichting in de vorm van een nieuwsbericht aan de cryptosector wordt gegeven op de bevindingen uit de ontvangen systematische risicoanalyses (SIRA) tijdens de aanvraag. Twee zaken springen in het oog: allereerst spreekt de Wwft niet van een SIRA maar van een risicobeoordeling. Het gebruik van de term dienstverleningsdocument in de tekst onthult verder dat de feitelijke tekst uit het nieuwsbericht voor de cryptobedrijven vrijwel letterlijk afkomstig is uit een nieuwsbericht voor trustkantoren dat op 11 september 2019 is gepubliceerd.

Hier materialiseert zich een zorgpunt dat eerder in een juridisch advies als volgt was omschreven:

‘In de praktijk zal DNB beter bekend zijn met SIRA’s van financiële ondernemingen doch niet met risicobeoordelingen die louter betrekking hebben op de Wwft. Dat op zich behoeft geen probleem te zijn maar hierdoor wordt wel steeds duidelijker zichtbaar dat het samenstel aan voorgestelde wettelijke voorschriften die wel gelijkens vertonen met de Wft en de aanstelling van DNB als toezichthouder van een marktpartij die niet onder de Wft valt, aanleiding geeft tot de gedachte dat aanbieders onderworpen worden aan een vorm van toezicht dat gelijkens vertoont met het Wft toezicht. Dit geldt temeer nu DNB voorstander is van een vergunningsregime.’²²

Verder wordt nu tijdens de registratie doorggevraagd hoe aanbieders van bewaarportemonnees door een technische procedure kunnen aantonen dat de bitcoins op een bepaald *wallet*-adres dat door de klant zelf is opgegeven als in beheer van de klant zelf, ook daadwerkelijk in beheer is bij die klant zelf. De vraag roept verwarring op, aangezien de memorie van toelichting stelt:

‘Ook wordt gewezen op de (gedeeltelijke) onuitvoerbaarheid van sommige verplichtingen die zijn opgenomen in paragraaf 2.1.3, zoals het achterhalen van een IP-adres en het koppelen van een identiteit aan een account. Naar aanleiding van deze reacties is een deel van dit onderdeel van de

22. ‘t Hart & Deerenberg 2019.

memorie van toelichting 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.²³

Hoeveel van de 48 spelers hun registratie halen, is ten tijde van publicatie van dit boek langzaam duidelijk. Het wordt dan duidelijk of ook banken zich op dit gebied begeven en welke buitenlandse spelers zich op de Nederlandse markt richten. Ook zal zich een consolidatie kunnen voordoen rond spelers die de registratie niet lijken te halen. Maar het is misschien niet het eind van de discussie over deze transpositie.

Het is het Ministerie van Financiën dat in zijn rol als regelgever maar ook als toezichthouder op het functioneren van DNB als ZBO-toezichthouder specifieke keuzes heeft gemaakt bij de transpositie van deze richtlijn voor cryptobedrijven. De Raad van State stelde hier nadrukkelijk vraagtekens bij. Ook het verloop van het proces sindsdien geeft aanleiding tot fundamentele reflectie. Is deze transpositie en invulling van toezicht nog wel te beschouwen als de bedoeling van de Europese regelgever?

Ik leg de vraag graag aan u als lezer voor. Wellicht komt er ooit vanuit Europa een antwoord. De vraag leek me namelijk voldoende belangwekkend voor de kwaliteit van de financiële regelgeving in Nederland om haar onder de Europese inbreukregels ook onder de aandacht van de Europese Commissie en het Hof van Justitie te brengen.²⁴

23. *Kamerstukken II 2018/19, 35245, nr. 3.*

24. S. Lelieveldt, 'National measures suspected to infringe Union law', *simonl.org*, 21 mei 2020.