

Nijmegen, 6 april 2022

Betreft: Aanvullende reactie VBNL op ZBO verantwoording 2022.

De Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL) stelt het op prijs deel te nemen aan het begrotings- en verantwoordingspanel. In vervolg op onze opmerkingen in het panel van afgelopen vrijdag 1 april treft u bijgaand ons nadere commentaar op de ZBO verantwoording.

Graag wijzen wij u er nogmaals op dat wij ten volle de principiële bezwaren van onze leden onderschrijven tegen de opzet en uitvoering van de bekostiging, zoals nu ook voorgelegd aan de bestuursrechter, en dat deze terugkoppeling daaraan geen afbreuk doet.

Een aantal vragen/opmerkingen lijken te gaan over eerdere perioden, maar deze hebben (mogelijk) effect op de periode waarover nu verantwoording wordt afgelegd. Wij hopen met onze vragen hierover meer duidelijkheid te krijgen over deze samenhang.

We hebben in onze reactie onderscheid gemaakt in drie hoofdpunten:

1. Hoe verhoudt deze ZBO verantwoording zich tot uitspraken van de Minister van Financiën?
2. Gebrek aan risico gebaseerde aanpak van het toezicht.
3. Kwaliteit informatie in ZBO verantwoording

Waar wij spreken over een advies wordt bedoelt een advies zoals beschreven in artikel 5 van het Huishoudelijk Reglement Adviserend panel DNB.

1. Hoe verhoudt deze ZBO verantwoording zich tot uitspraken van de Minister van Financiën?

1a Vraag: Zijn de “opstartkosten” van DNB doorbelast?

De VBNL heeft nog voor de ingangsdatum van de wet gewaarschuwd dat de toezichtkosten voor de cryptodienstverleners hoger uitkomt dan die van andere sectoren die onder zwaarder toezicht vallen zoals trustkantoren en gemiddeld zou uitkomen op €34.000,- per bedrijf per jaar. Dit was gebaseerd op de begroting van DNB van 1.7 miljoen over 2020.

De Minister van Financiën heeft op 21 april 2020 in het Eerste Kamer overleg aangegeven dat deze kosten niet geheel doorbelast zouden worden:

“Maar voor de goede orde: die 1,7 miljoen is voor het eerste jaar, waarbij de verwachting is dat er aan dat soort toezichtkosten opstartkosten vastzitten, ook voor de toezichthouder zelf. Je kunt dus niet eenvoudig die 1,7 delen op het aantal bedrijven, want dan kom je hoger uit dan redelijk is.”

De VBNL constateert dat alle kosten zijn doorbelast en dat wanneer dat niet in het eerste jaar heeft plaatsgevonden, er een begrotingstekort is ontstaan dat alsnog in zijn geheel aan onze sector wordt doorbelast in navolgende jaren. Klopt deze constatering?

1b Vraag: Zijn de verlieslatende registratiewerkzaamheden doorbelast?

De realisatie van 2020 van DNB is 1.9 miljoen, terwijl dit jaar is vastgesteld dat de toezichtperiode in 2020 maximaal 3 maanden is geweest. Voor de meeste bedrijven zelfs aanzienlijk korter.

VBNL constateert dat de registratiewerkzaamheden waarvoor een aparte heffing van €5.000,- per registratieaanvraag werd gerekend mogelijk niet kostendekkend zijn geweest en dat dit tekort indirect wordt doorbelast in navolgende jaren aan de op dat moment geregistreerde cryptodienstverleners. Klopt deze constatering? Indien ja, welk deel van de kosten die in 2020 aan de cryptodienstverleners zijn toegekend, komen niet uit toezichtwerkzaamheden in de toezichtperiode?

1c Vraag: Wat heeft DNB gedaan met de toezeggingen van Minister van Financiën dat Wwft toezichtkosten significant lager dan €34.000 zouden worden?

De Minister van Financiën heeft op 21 april 2020 in het Eerste Kamer overleg aangegeven dat de Wwft toezichtkosten significant lager dan de door VBNL ingeschatte €34.000 per bedrijf zou worden:

“Ik zal in tweede termijn met het precieze moment komen, maar zoals ik het heb begrepen, komt de toezichthouder met een eigen inschatting en ligt die significant lager dan de inschatting die de belangengroepering heeft aangegeven. Die stijlfiguur is overigens niet volslagen uniek, namelijk dat een belangengroep voor een Kamerdebat de kosten hoger inschat dan de toezichthouder. Ik formuleer het nu heel voorzichtig.”

De VBNL constateert in de ZBO verantwoording dat DNB in 2021 voor 2.2 miljoen aan kosten heeft gemaakt voor maximaal 27 geregistreerde cryptodienstverleners (slechts 15 per januari 2021). Dit komt neer op gemiddeld ruim €81.000 per cryptodienstverlener, waarbij individuele heffingen aan onze leden oplopen tot boven €400.000.

Tevens constateert de VBNL dat er voor dit jaar (2022) een begroting ligt van 2.7 miljoen. Op het moment van schrijven zijn er 28 geregistreerde cryptodienstverleners. Dat komt neer op gemiddeld ruim €96.000 per cryptodienstverlener.

Hoe verhoudt dit zich tot de hierboven geciteerde woorden van de Minister van Financiën?

2. Gebrek aan risico gebaseerde aanpak van het toezicht.

2a Vraag: Welk deel van de Wwft toezichtkosten zijn voor handhaving?

Artikel 48.6 van EU richtlijn 2015/849 vereist een risico gebaseerde aanpak van het Wwft toezicht op cryptodienstverleners.

De VBNL constateert dat bijna 2 jaar na de ingangsdatum van de wet die vereist dat aanbieders van cryptodiensten zich registreren bij DNB, er nog altijd grote buitenlandse partijen zich illegaal op de Nederlandse markt begeven. Handhaving van DNB is hierbij tot nu toe niet effectief.

De VBNL vraagt DNB inzicht te geven in welk deel van 2.2 miljoen kosten in 2021 toebehoren aan handhaving van illegale cryptodienstverleners.

2b Vraag: Welk deel van de Wwft toezichtkosten zijn besteed aan walletverificatie-eis?

Bij de geregistreerde cryptodienstverleners ging DNB te ver met het toezicht door o.a. de walletverificatie-eis op te leggen aan de cryptodienstverleners. Na tussenkomst van een rechter werd dit ingetrokken/genuanceerd. Dit heeft niet alleen aan de kant van DNB tot kosten geleid maar ook de geregistreerde cryptodienstverleners hebben veel kosten gemaakt om aan de eis te voldoen om zo te voorkomen dat ze op last van DNB hun dienstverlening moesten staken.

De VBNL vraagt DNB inzicht te geven in welk deel van 2.2 miljoen kosten in 2021 zijn besteed aan de walletverificatie-eis.

2c Vraag: Wat is de verklaring van de hoge toezichtkosten voor cryptodienstverleners t.o.v. andere branches?

Ondanks dat de cryptodienstverleners alleen onder Wwft toezicht vallen betalen cryptodienstverleners gemiddeld hogere heffingen dan bijvoorbeeld trustkantoren voor wie veel uitgebreider toezicht en regelgeving geldt:

ZBO verantwoording 2021				
Instelling	Aantal	Totale toezichtkosten	Per bedrijf	Type toezicht
Verzekeraars	226	41,0 mln	€ 181.416	Vergunning Wft
Betalinstellingen	94	10,0 mln	€ 106.383	Vergunning Wft
Cryptodienstverleners	27	2,2 mln	€ 81.481	Registratie Wwft
Trustkantoren	152	5,6 mln	€ 36.842	Vergunning Wft
Overig Wwft	81*	0,6 mln	€ 7.407	Wwft, geen registratie en geen doorbelasting (algemene omslag)

*schatting, exacte aantal niet in ZBO verantwoording terug te vinden.

Wat is hiervoor de verklaring?

2d Advies: Tabel gemiddelde toezichtkosten toevoegen.

Het is lastig om uit de ZBO verantwoording het overzicht te halen van de gemiddelde toezichtkosten per type instelling. De VBNL adviseert om de tabel zoals hierboven genoemd op te nemen als standaard tabel in de bijlage, waar nu ook diverse andere tabellen nuttige overzichten geven.

2e Advies

Zoals ook in het panel aangegeven adviseert VBNL om het toezichtbudget voor 2022 zo effectief mogelijk te besteden aan datgene waar duidelijke overtredingen begaan worden: De illegale aanbieders van cryptodiensten. Laat de niet-proportionele vragenlijst integriteit in 2022 vallen en focus op de misstanden die ook zonder de uitkomst van deze uitvraging te kennen overduidelijk prioriteit behoeven. Wij verwijzen hierbij ook naar ons advies van 10 maart 2022.

3. Kwaliteit informatie in ZBO verantwoording

De VBNL herkent zich niet in het beeld dat de ZBO-verantwoording 2021 geeft over het toezicht op de cryptodienstverleners. De belangrijkste onjuistheden en onduidelijkheden hebben we hieronder benoemd.

3a Ontbrekende informatie:

- In “Tabel 24 Inschrijvingen in registers” ontbreken de cryptodienstverleners in zijn geheel.
- Er wordt nergens melding gemaakt of toelichting gegeven over de 11 cryptodienstverleners die bezwaar hebben gemaakt tegen de toezichtheffingen over 2020 en dat deze gedeeltelijk gegrond zijn verklaard en er dus een correctie op de heffingen heeft plaatsgevonden. De correctie is doorgevoerd omdat de oorspronkelijke facturen in strijd waren met artikel 11 van het Besluit bekostiging financieel toezicht, zoals door DNB is erkend in de beslissing op bezwaar. DNB kan dan in alle redelijkheid niet volstaan met de toelichting “verlaging in verband met de registratietermijn”, omdat de niet ingewijde lezer dan de achtergrond niet begrijpt. Als DNB wel duidelijk had uitgelegd wat de achtergrond was, zou de lezer ook kunnen begrijpen dat het zeer opmerkelijk is dat deze kosten vervolgens worden doorgeschoven en in 2022 alsnog in rekening worden gebracht bij de cryptodienstverleners.
- Er wordt nergens melding gemaakt van dat de verkeerde informatievoorziening over de toezichtheffingen (te hoge bedragen) van 2020, een extra drempel heeft opgeworpen voor kleine ondernemers om zich te registreren, waardoor de toezichtkosten door een kleiner aantal bedrijven gedragen moet worden.
- Een van de belangrijkste knelpunten van 2021 was de (met DNB afgestemde) gang naar de rechter van een van onze leden over de walletverificatie-eis. Een behoorlijk omvangrijk onderwerp waarbij de aanbieders van cryptobedrijven door DNB bedreigd werden met het moeten stoppen van hun activiteiten. Ook zijn hierover vanuit de sector belangrijke signalen afgegeven die niet adequaat zijn opgepakt door DNB. De voorzieningenrechter kwam hierbij onder andere met de volgende uitspraak: *“De invulling die DNB aan het registratieregime heeft gegeven in het geval van Bitonic lijkt naar voorlopig oordeel kenmerken te vertonen van een vergunningsregime, nu de invulling van het registratievereiste is onderworpen aan een vrij ver gaande voorafgaande toetsing.”* Dit wordt in de ZBO verantwoording niet verder toegelicht dan “In mei 2021 heeft DNB naar aanleiding van nieuwe jurisprudentie haar standpunt ten opzichte van de naleving van de Sanctiewet 1977 heroverwogen.”
- In navolging van het punt hierboven: De ZBO verantwoording noemt “Op 19 november is een concept Q&A over dit onderwerp ter consultatie gepubliceerd.”. Dit houdt in dat er voor de cryptodienstverleners sinds mei 2021 een zeer lange periode van grote juridische onzekerheid is geweest die feitelijk nog steeds voortduurt.

3b Onjuiste informatie:

- In “Tabel 27 Bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures” staat het getal 7 terwijl in 2021 minstens 11 leden van de VBNL (succesvol) bezwaar hebben gemaakt tegen de toezichthefingen over 2020.
- In “Tabel 25 (In)formele maatregelen ter handhaving van prudentiële en integriteitsregelgeving bij onder toezicht staande instellingen” staat 1 “Openbare aanwijzing” genoteerd bij de cryptodienstverleners terwijl de cryptodienstverleners onder Wwft toezicht staan en “Openbare aanwijzing” daarin niet voorkomt. (Tevens geeft DNB zelf aan dat dit ook volgens de Wft geen handhavingsinstrument is aangezien deze tot doel heeft om het publiek te waarschuwen en niet is gericht op beëindiging of bestraffing van een overtreding.)

We hopen met deze terugkoppeling een positieve bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het toezicht en de verantwoording daarvan. We zien een reactie op onze vragen en adviezen graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland
P. van der Meijde, voorzitter
(digitaal gestuurd)