

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Privacy First
Postbus 16799
1001 RG Amsterdam

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2019-0000094169

Uw brief (kenmerk)

Datum
Betreft Reactie op uw brief van 23 mei 2019

Geachte heer, mevrouw,

Met belangstelling heb ik uw brief van 23 mei 2019 gelezen over de komende verduidelijkingen aan de Aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) ten aanzien van *virtual assets*. Hierbij reageer ik op uw brief.

De FATF is een technisch orgaan waarin op wereldwijd niveau aanbevelingen worden opgesteld om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan, met als doel om de integriteit van het mondiale financiële systeem te beschermen en te bewaken. In de FATF wordt Nederland vertegenwoordigd door een gezamenlijke delegatie van de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid, het Openbaar Ministerie (OM), de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), en De Nederlandsche Bank (DNB).

Crypto's - in FATF-verband *virtual assets* genoemd - vormen een verhoogd risico op witwassen en terrorismefinanciering, met name vanwege het digitale en grensoverschrijdende karakter ervan. Dit is door meerdere instanties in verschillende delen van de wereld uitgedragen, waaronder het OM, de AFM, DNB, de Europese Centrale Bank, de Europese Bankautoriteit, de Financial Stability Board, en de G20.¹ Dit risico heeft zich de afgelopen jaren in Nederland meermaals gemanifesteerd, wat zichtbaar werd in concrete onderzoeken door de politie, de FIOD en het OM, en veroordelingen door de rechter.² Gelet op de integriteitsrisico's heeft de G20 de FATF verzocht om te verduidelijken in hoeverre de FATF-Aanbevelingen van toepassing zijn op crypto's.³ In reactie hierop heeft de FATF in oktober 2018 verduidelijkt dat alle relevante FATF-Aanbevelingen van toepassing zijn op crypto's en bepaalde partijen die cryptodiensten aanbieden⁴ –

¹ Zie onder meer: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/18/advies-afm-en-dnb-rapport-crypto%E2%80%99s-aanbevelingen-voor-een-regelgevend-kader>, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180514.en.html>, <https://eba.europa.eu/-/eba-reports-on-crypto-assets>, <https://www.fsb.org/2018/10/crypto-asset-markets-potential-channels-for-future-financial-stability-implications/> en <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-07-22-finance.html>

² Zie onder meer: <https://www.politie.nl/nieuws/2019/maart/7/09-man-gepakt-in-onderzoek-naar-witwassen-via-bitcoins.html>, <https://www.fiod.nl/blog/2019/05/22/fiod-en-om-halen-witwasmachine-voor-cryptovaluta-offline/> en <https://www.politie.nl/nieuws/2017/juli/20/ondergrondse-hansa-market-overgenomen-en-neergehaald.html>

³ https://www.consilium.europa.eu/media/37247/buenos_aires_leaders_declaration.pdf

⁴ Zie: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/outcomes-plenary-october-2018.html> en <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/regulation-virtual-assets.html>

de zogenoemde *Virtual Asset Service Providers* (VASP). De FATF is voornemens om eind juni 2019 verdere verduidelijking te geven over de toepasbaarheid van de relevante Aanbevelingen middels een *Interpretative Note* (INR) en een update van de *Risk-Based Approach Guidance on Virtual Currencies* uit 2015.⁵ Dit is eerder dit jaar uiteengezet in de Kamerbrief over de regulering van crypto's.⁶ Uw vragen omtrent onduidelijkheden van definities (zoals die van *virtual asset* en VASP) zullen, naar verwachting, met deze INR en *Guidance* worden weggenomen.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2019-0000094169

De Aanbeveling van de FATF ten aanzien van *virtual assets* heeft als doel om misbruik van de cryptosector voor criminele doeleinden te voorkomen. Juist vanwege het digitale en grensoverschrijdende karakter van crypto's is het essentieel om een internationale aanpak te ontwikkelen. De aanpak van de FATF leidt daarnaast ook tot een gelijk speelveld op mondiaal niveau wat betreft regelgeving. Nederland heeft zich tijdens de discussies in de FATF ingezet op technologie-neutrale aanbevelingen die rekening houden met de specifieke eigenschappen van crypto's en het feit dat de cryptosector snel verandert. De FATF-Aanbevelingen leiden ertoe dat er verplichtingen komen voor bepaalde partijen die cryptodiensten aanbieden. Het gaat hierbij niet om "*alle partijen die met virtuele valuta, blockchain én distributed ledger technologie actief zijn*", zoals in uw brief wordt gesteld. Het gaat alleen om de partijen die in de *FATF Glossary* worden aangemerkt als *Virtual Asset Service Provider* (VASP).⁷ In de nog te verschijnen *Guidance* zal verdere uitleg komen over welke partijen wel en niet als VASP worden aangemerkt, en wat exact wordt aangemerkt als *virtual asset*. De verplichtingen komen er grotendeels op neer dat deze VASP's een poortwachtersfunctie moeten uitvoeren, dat zij transacties moeten monitoren en verdachte transacties moeten melden, en dat zij moeten voorkomen dat ongeoorloofde transacties überhaupt plaatsvinden. Het gaat dus niet alleen om traceerbaarheid voor de toezichthouder en opsporingsdiensten achteraf, maar ook om het monitoren van verdachte transacties en het vooraf voorkomen en tegenhouden van illegale transacties door de klanten van de VASP. Het principe achter deze verplichtingen is gelijk voor alle financiële instellingen, zoals banken en geldwisselinstellingen.

De INR verduidelijkt in het bijzonder de toepassing van Aanbeveling 16 van de FATF.⁸ Deze verduidelijking is een belangrijke toevoeging die rekening houdt met de karakteristieken van crypto's. VASP's moeten elkaar op de hoogte stellen van wie de verzendende en ontvangende partijen in de transactie zijn. Dit is cruciaal om daadwerkelijk in staat te zijn om verdachte transacties te kunnen identificeren en om te voorkomen dat illegale transacties plaatsvinden. Hierbij gaat het om beperkte informatie, namelijk de naam van verzender en begunstigde, het cryptoadres van verzender en begunstigde, en informatie om de verzender te identificeren.⁹ Deze verplichting is alleen van toepassing op transacties waarbij er zowel aan de verzendende als ontvangende kant VASP's zijn betrokken, en de benodigde informatie mag alleen worden gedeeld tussen de VASP's in de desbetreffende transactie. De suggestie die in uw brief wordt gewekt dat er op grote schaal persoonlijke data wordt geëxporteerd is onjuist. De sector heeft zelf

⁵ Zie: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/G20-April-2019.pdf>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/18/antwoorden-op-kamervragen-advies-toezichthouders-regulering-crypto-%E2%80%99s>

⁷ <https://www.fatf-gafi.org/glossary/u-z/>

⁸ In Nederland (en de rest van de EU) is deze Aanbeveling geïmplementeerd middels de Europese Verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie van 20 mei 2015 (Verordening (EU) 2015/847).

⁹ Aanbeveling 16 geeft daarvoor verschillende mogelijkheden, waaronder ook niet-privacygevoelige informatie zoals een uniek klantnummer.

de ruimte om met standaarden en oplossingen te komen om deze verplichting uit te voeren, waarbij de sector invloed heeft op de mate van gegevensbescherming van deze oplossingen. Binnen de FATF zijn er plannen om een contactgroep op te stellen van financiële toezichthouders om, samen met de sector, na te denken over mogelijke oplossingen om deze verplichtingen uit te voeren.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2019-0000094169

Nederland heeft zich ervoor ingezet dat de FATF de sector zou consulteren alvorens de standaard vast te stellen. Er heeft hierop een schriftelijke consultatie en een bijeenkomst in Wenen op 6 mei jl. plaatsgevonden. Een groot gedeelte van de in Wenen aanwezige partijen uit de cryptosector gaf aan dat de vereisten ten aanzien van het delen van informatie uitvoerbaar zijn, op een wijze waarbij de privacy van klanten wordt geborgd. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze vereisten ook bestaan voor "traditionele" financiële instellingen, zoals banken en geldwisselinstellingen. Ik stel vast dat vanuit de (wereldwijde) cryptosector, zowel tijdens de schriftelijke consultatie als bij de consultatiebijeenkomst in Wenen, ondanks meerdere verzoeken vanuit de FATF, geen alternatieven zijn aangedragen om op een andere manier te voldoen aan de in de ogen van de FATF benodigde vereisten ten aanzien van transactiemonitoring en het vooraf voorkomen en tegenhouden van illegale transacties. Om deze en bovengenoemde redenen ben ik van mening dat de voorgestelde verduidelijking van de FATF-Aanbevelingen proportioneel, effectief en niet onredelijk bezwarend zijn voor de cryptosector of voor de klanten van cryptodienstverleners.

De FATF-Aanbevelingen hebben geen directe wetgevende werking. Zoals in de Kamerbrief over de regulering van crypto's is aangegeven, zet Nederland zich in om de FATF-Aanbevelingen op Europees niveau in regelgeving om te zetten, en vervolgens op nationaal niveau te implementeren, waarbij de Europese en nationale parlementaire processen en democratische waarborgen gelden. Zoals met alle Europese en nationale wetgeving zal hierbij een publieke consultatie plaatsvinden. Bij de implementatie van de FATF-Aanbevelingen wordt uiteraard eveneens rekening gehouden met de wet- en regelgeving ten aanzien van gegevensdeling en -verwerking. De vereisten uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming zijn dan ook onverkort van toepassing. Dit betekent onder meer dat cryptodienstverleners hun beleid ten aanzien van gegevensbescherming en -verwerking op orde moeten hebben, dat de uitwisseling van de benodigde informatie op veilige wijze moet gebeuren en alleen tussen de benodigde partijen mag plaatsvinden, en dat de gegevens alleen gebruikt mogen worden voor de uitvoering van de wettelijke taak. Financiële instellingen, zoals banken en wisselinstellingen, die onder vergelijkbare FATF-standaarden vallen, zijn hiertoe ook verplicht.

Zoals hierboven genoemd, is de FATF voornemens om eind juni 2019 verdere verduidelijking te geven over de toepassing van de Aanbevelingen. Naar aanleiding van de ontvangen opmerkingen vanuit de sector tijdens de schriftelijke consultatie en de bijeenkomst in Wenen zijn de met de sector gedeelde conceptteksten aangepast. Na de verwachte vaststelling van de INR en de Guidance zal de FATF deze na een jaar gaan evalueren, waarbij gekeken zal worden of er verdere aanpassingen nodig zijn.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2019-0000094169

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra