

2023-11-09



DNB weigert teveel betaalde toezichtkosten crypto terug te geven

Op 4 oktober 2023 sprak de Rechtbank Rotterdam uit dat de facturen voor de toezichtkosten 2021, die aan cryptodienstverleners zijn gestuurd, onrechtmatig zijn. Nu de heffingsbesluiten door de rechter zijn vernietigd hebben de cryptobedrijven gevraagd om terugstorting van gelden binnen een maand. DNB heeft dit geweigerd.

In vervolg hierop hebben de procederende cryptodienstverleners afgelopen dinsdag 7 november, DNB formeel in gebreke gesteld en onmiddellijke terugbetaling geëist van de betaalde facturen.

Daarnaast heeft de branchevereniging Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland tijdens het begrotingspanel DNB haar zorgen rond de kosten en het DNB-toezicht op crypto nogmaals onder de aandacht gebracht. Zij overhandigde hiertoe een uitgebreide brief aan zowel De Nederlandsche Bank als het Ministerie van Financiën.

In de notulen van vorig jaar is de volgende passage opgenomen: “VBNL geeft aan dat wanneer de toezichtkosten gedeeld worden door het aantal fte, dat bijna uitkomt op EUR 300.000 per fte¹. De conceptbegroting geeft hierop geen toelichting terwijl dat wel interessant zou zijn.”

Hoe gaat DNB de berekening doen rond dit bedrag en deze kosten nu zij in eerder stadium aangegeven heeft de specificatie niet te kunnen maken? Is het een idee om, door constructief vooroverleg gecombineerd met inschakeling van een externe auditor/validator, te borgen worden dat de berekening zodanig evenwichtig is dat partijen zich niet genoodzaakt zullen zien alsnog weer in beroep te gaan, ditmaal wegens de gebrekkige specificatie en onderbouwing?

Ondanks herhaaldelijke verzoeken hebben we nog altijd geen antwoord gekregen van DNB op de vraag of partijen die voorheen illegaal op de Nederlandse markt opereerden, over het eerste jaar dat ze legaal onder toezicht stonden alleen het basis bedrag in rekening gebracht kregen of ook een percentage over hun bruto-provisie-inkomsten gefactureerd kregen. Deze vraag staat open sinds 2 februari 2023. (En het is niet de eerste keer dat vragen onbeantwoord blijven en DNB beterschap belooft hierin, zie ook de brief die we hadden gestuurd voor het ZBO panel begroting 2023)

DNB heeft de afgelopen anderhalf jaar voor meer dan € 6,5 miljoen opgehaald aan boetes binnen de cryptosector (Binance en Coinbase). Het toezicht op de cryptosector is daarmee winstgevend voor DNB. Op jaarbasis overtreft dit het bedrag van de deelbegroting. Zal dit gehele bedrag worden gebruikt voor het compenseren van de toezichtkosten van de cyptopartijen die wel geregistreerd waren, maar omzet hebben gemist vanwege illegaal actief zijn van de beboette partijen? De geregistreerde partijen dragen de toezichtskosten van illegale partijen, wat onrechtmatig is.

Op dit moment biedt de eerste bank (Revolut) in Nederland illegaal cryptoactiva aan. Deze bank betaalt niet mee in de toezichtskosten. Is DNB van plan meer banken illegaal toe te laten op de Nederlandse markt en de kosten van het toezicht hierop te verhalen bij de geregistreerde cryptodienstverleners?

Begroting 2024: “DNB zal in 2024 bovendien onverminderd aandacht besteden aan onderzoek naar en handhaving ten aanzien van illegale cryptodienstverlening.” Een groot deel van de deelbegroting voor de cryptodienstverleners ziet op handhaving jegens illegalen. Verhoudingsgewijs gaat het om een veel groter deel dan bij andere deelsectoren (bijv. banken of betaalinstellingen). In de begroting en verantwoording wordt hier geen inzicht in gegeven, nu anders dan voorheen niet langer een onderscheid wordt gemaakt.

De alsmaar toenemende kosten staan niet in vergelijking met andere Europese landen. Met inwerkingtreding van MiCAR volgend jaar, zullen buitenlandse partijen in Nederland de markt op komen die zonder de excessieve Nederlandse toezichtskosten mogen opereren. Dit zal zorgen voor oneerlijke concurrentie en benadeling van de Nederlandse sector. Het enige wat de Nederlandse regelgever en toezichthouder dan bereikt, is dat innovatie, geldstromen en mensen in het buitenland zitten.

Onderwerp relevant voor cryptodienstverleners	Toelichting	Verzoek aan DNB	
1	<p>Opvolging uitspraak rechtbank Rotterdam inzake heffingen 2021.</p> <p>Uit de uitspraak rechtbank Rotterdam volgt dat de sector belast is met onterechte kosten. Op basis van de uitspraak zal DNB creditnota's moeten versturen over 2021. Dit zal leiden tot een tekort over het lopende boekjaar. De uitspraak heeft ook gevolgen voor de heffingen 2022, 2023 en 2024, omdat ook over die jaren een significant deel van de heffingen doorlopend toezicht zag op beoordeling van registratieaanvragen. Zie bijv. de Begroting 2024: <i>“Daarnaast zullen de gebruikelijke toezichttaken zoals de jaarlijkse uitvraag, het uitvoeren van onderzoeken en het beoordelen van registratie aanvragen ook in 2024 worden uitgevoerd.”</i></p>	<p>Welke acties zal DNB nemen volgend op de uitspraak van de rechtbank Rotterdam met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de heffingen 2021; • de heffingen 2022; en • de heffingen 2023? <p>Is het correct om tav het bedrag/kosten verband houden met overmatige registratie en gekwalificeerd als niet vallend onder Wbft (in 2020, 2021, 2022 en 2023 tot 4 oktober) te concluderen dat Financien dit vanuit de eigen begroting zal dragen? Ook aan andere partijen kunnen immers geen kosten in rekening worden gebracht als ze niet voortvloeien uit de Wbft?</p> <p>Hoe zal DNB waarborgen dat in het vervolg geen kosten inzake de beoordeling van registratieverzoeken worden meegenomen in de heffingen doorlopend toezicht (d.w.z. bovenop de eenmalige heffingen voor registratie)?</p>	
2	<p>DNB heeft de afgelopen anderhalf jaar voor meer dan € 6,5 miljoen opgehaald aan boetes binnen de cryptosector (Binance en Coinbase). Op jaarbasis overtreft dit het bedrag van de deelbegroting.</p>	<p>Is DNB bereid tot hernieuwd overleg met Financien over toebedeling van opbrengsten boetes is de deelsector? Nu worden de opbrengsten tot een bedrag van € 4,5 mln. verdeeld over alle sectoren en vloeit het meerdere naar de Staat.</p> <p>Verwacht DNB de komende periode nog meer hoge boetes in de deelsector?</p>	
3	<p>Begroting 2024: <i>“DNB zal in 2024 bovendien onverminderd aandacht besteden aan onderzoek naar en handhaving ten aanzien van illegale cryptodienstverlening.”</i> Een groot deel van de deelbegroting voor de cryptodienstverleners ziet op handhaving jegens illegalen. Verhoudingsgewijs gaat het om een veel groter deel dan bij andere deelsectoren (bijv. banken of betaalinstanties). In de begroting en verantwoording wordt hier geen inzicht in gegeven, nu anders dan voorheen niet langer een onderscheid wordt gemaakt.</p>	<p>Is DNB bereid om in de begroting en verantwoording opnieuw (zoals voorheen) een onderscheid te maken tussen kosten van handhaving tegen illegalen en toezicht op geregistreerde aanbieders?</p> <p>Is DNB bereid om met Financien te overleggen over het stellen van een maximum (bijv. als percentage van de totale toezichtkosten voor de betreffende deelsector) aan kosten m.b.t. handhaving illegalen, die aan registratiehouders kunnen worden doorbelast (grenzen profijtbeginsel)?</p>	
4	<p>De alsmaar toenemende kosten staan niet in vergelijking met andere Europese landen. Met inwerkingtreding van MiCAR volgend jaar, zullen buitenlandse partijen in Nederland de markt op komen die zonder de excessieve Nederlandse toezichtkosten mogen opereren. Dit zal zorgen voor oneerlijke concurrentie en benadeling van de Nederlandse sector. Het enige wat de Nederlandse regelgever en toezichthouder dan bereikt, is dat innovatie, geldstromen en mensen in het buitenland zitten.</p>	<p>Heeft DNB oog voor het belang van een level playing field binnen Europa en het voorkomen van benadeling van de Nederlandse cryptosector?</p> <p>Vindt er over de toezichtkosten voor cryptodienstverleners in Europees perspectief overleg plaats met het Ministerie van Financien en/of de toezichthouders in andere EU lidstaten?</p>	
5	<p>Uit de begroting 2023 volgt het aantal FTE dat is gealloceerd aan de deelsector cryptodienstverleners. Indien het totale bedrag van de deelbegroting wordt gedeeld door dit aantal, gaat hem om een aanzienlijk bedrag per FTE. Niet duidelijk is wat de omslag is van overige kosten (huisvesting, IT, etc.).</p>	<p>Kan DNB een toelichting geven op de kosten van de in de begroting 2024 genoemde FTE's in verhouding tot de totale deelbegroting?</p>	
6	<p>Begroting 2024: <i>“Als gevolg van de nieuwe regels krijgt DNB er toezichttaken bij, zoals het toezicht op uitgevers van stablecoins (zie o.a. paragraaf 2.3.5) en zal het integriteitstoezicht op cryptodienstverleners (CASPs) vanaf 2025 onder het mandaat van de AFM vallen, in 2024 bereidt DNB deze overgang voor.”</i></p>	<p>Wat zijn de verwachtingen met betrekking tot de totale toezichtkosten onder MiCAR (AFM + DNB)?</p> <p>Zullen de jaarlijkse heffingen stijgen voor cryptodienstverleners onder MiCAR (op basis van dezelfde activiteiten)? Vindt hierover overleg plaats met de AFM en/of het Ministerie van Financien?</p> <p>Zullen cryptodienstverleners onder MiCAR twee separate heffingen ontvangen (AFM en DNB)?</p>	
7	<p>Als een instelling in het gelijk wordt gesteld, dan landen de juridische kosten van DNB (inclusief de kosten van de door DNB ingeschakelde externe advocaten en de door DNB verschuldigde vergoeding van griffierecht en proceskosten) alsnog bij de deelsector. Ook de kosten van procedures die aanhangig zijn gemaakt door illegale marktpartijen (bijv. rondom boeteoplegging) die zelf <i>niet</i> bijdragen aan de kosten van het toezicht, worden bij de geregistreerde cryptodienstverleners in rekening gebracht.</p>	<p>Hoe ziet DNB de verhouding tussen wettelijke rechtsbescherming en het doorbelast van kosten van juridische procedures aan de deelsector?</p> <p>Kan een onderscheid worden gemaakt voor de kosten van juridische procedures met betrekking tot illegale marktpartijen?</p> <p>Hoe kan worden voorkomen dat als de bestuursrechter kostenheffingen vernietigt (met veroordeling van DNB in vergoeding van het griffierecht en proceskosten appellanten), de betreffende bedragen krachtens de Wet bekostiging financieel toezicht later alsnog bij de (deel)sector in rekening worden gebracht?</p>	
8	<p>In een interview met de Volkskrant van 5 april 2023 zegt divisiedirecteur Maarten Gelderman: <i>“Wat niet helpt is dat de sector graag rechtszaken aanspant tegen DNB-beslissingen, en we moeten die zaken telkens degelijk voorbereiden. Ook het geven van boetes kost ons een hoop uren. Daar komen vaak bezwaarprocedures bij kijken, en kortgedingen om te voorkomen dat we de boete publiceren op onze website.”</i></p>	<p>Welk signaal heeft divisiedirecteur Gelderman willen geven met het genoemde citaat?</p> <p>Begrijpt DNB dat de mogelijkheid om rechtsmiddelen aan te wenden tegen besluiten van de toezichthouder een fundamenteel beginsel is binnen een rechtstaat?</p> <p>Begrijpt DNB dat de geregistreerde cryptodienstverleners niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van illegale marktpartijen?</p> <p>Hoe ziet DNB dit citaat in relatie tot de vernietiging door de bestuursrechter van de heffingen over 2021?</p>	

Nijmegen, 7 november 2022

Betreft: Reactie VBNL op concept ZBO begroting 2023.

De Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL) stelt het op prijs deel te nemen aan het begrotings- en verantwoordingspanel. Graag wijzen wij 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.

De VBNL is teleurgesteld over de effectiviteit van het ZBO panel.

In het kader van het ZBO panel heeft de VBNL op 10 maart 2022 een advies uitgebracht waarmee een enorm verschil gemaakt kan worden in de toezichtkostendiscussie, die inmiddels ook bij de bestuursrechter loopt. De kern van dit advies was dat met een kleine aanpassing in de AMvB (te weten artikel 6 van het besluit bekostiging financieel toezicht 2019) de boetes die DNB oplegt aan illegale buitenlandse aanbieders van cryptodiensten, ten gunste komen aan de begroting voor het toezicht op de cryptosector. De sector betaalt immers ook de kosten voor de handhaving door DNB richting deze illegale partijen.

Nadat in het panel op 1 april is aangegeven dit zal worden behandeld in een werkgroep die DNB samen met het Ministerie van Financiën heeft ingericht, is hierover ondanks herhaaldelijke verzoeken en geen enkele terugkoppeling over ontvangen. Ons aanbod om actief deel te nemen in de werkgroep is afgeslagen. Ook constateren we dat ons advies niet is opgenomen in de adviezenlijst die is rondgestuurd bij de uitnodiging voor het ZBO panel op 7 november 2022.

Wel zien we dat DNB op 25 april een boete van EUR 3.325.000,- heeft opgelegd aan Binance waarmee de volledige begroting voor het toezicht op de cryptosector in 2022 gefinancierd had kunnen worden.

Ook op de andere adviezen en vragen van VBNL is niet of pas na herhaaldelijk aandringen ver buiten de termijnen van het eigen huishoudelijk reglement een reactie gekomen. Dit doet afbreuk aan de mogelijkheid om onze rol in dit panel goed in te vullen. Wij vinden het teleurstellend om te zien hoe beperkt DNB als toezichthouder zich zélf houdt aan haar reglement.

Op de vragen waarop we wel een antwoord kregen was dit vaak weinig verhelderend. Op de vraag: Welk deel van de Wwft toezichtkosten zijn voor handhaving? Antwoordt DNB: “Dat onderscheid maken we niet. (...)”, terwijl in de ZBO verantwoording van 2020 dit nog wel expliciet benoemd wordt. Door deze informatie niet bekend te maken ontnemt DNB de VBNL en andere panelleden de mogelijkheid te kunnen inzien in welke verhouding er aandacht is voor de illegale partijen t.o.v. de geregistreerde partijen. Bovendien heeft DNB te kennen gegeven dat de kosten van handhaving niet volledig worden doorbelast. Hoe is dat mogelijk, als geen onderscheid wordt gemaakt tussen regulier toezicht en handhaving? Ook op vragen van de VBNL over wat de wettelijke basis zou zijn voor het niet doorbelasten van handhavingskosten en wie die kosten dan wel draagt is geen reactie gekomen.

De manier waarop er met de adviezen en vragen van de VBNL is omgegaan doet enorm afbreuk aan het nut van het panel.

De VBNL vindt de conceptbegroting disproportioneel.

De VBNL merkt op dat de conceptbegroting voor 2023 flink gegroeid is naar 3.9 mln, ondanks dat er nog altijd slechts 34 partijen geregistreerd zijn. Dit is gemiddeld ruim EUR 114.000,- per bedrijf. Ter vergelijking: In 2020 was de begroting 1.6 mln met een verwachting van 50 tot 75 geregistreerde partijen en daarover staat de proportionaliteit al ter discussie gezien de woorden van de Minister van Financiën in de Eerste Kamer dat de kosten significant lager dan EUR 34.000,- per bedrijf zou worden.

Concept ZBO begroting 2023				
Instelling	Aantal	Totale toezichtkosten	Per bedrijf	Type toezicht
Verzekeraars	226*	44,8 mln	€198.230	Vergunning Wft
Betaalinstellingen	94*	11,8 mln	€125.532	Vergunning Wft
Cryptodienstverleners	34	3,9 mln	€ 114.705	Registratie Wwft
Trustkantoren	152*	7,1 mln	€ 46.711	Vergunning Wtt
Overig Wwft	400**	0,6 mln	€ 1.500	Wwft, geen registratie en geen doorbelasting (algemene omslag)

* Bron = ZBO verantwoording 2021

** Bron = 2e deelbesluit Wob-verzoek aanbevelingen en regelgeving cryptodienstverlening

DNB geeft in de toelichting aan relatief veel nieuwe registraties te verwachten. Dit kan echter geen verklaring zijn voor de enorme toename in kosten aangezien het hier geen vergunning betreft met toetsing vooraf, maar slechts een registratie met alleen toetsing van (mede) beleidsbepalers en uiteindelijk belanghebbenden.

In de praktijk en uit recent vrijgekomen Wob-stukken blijkt echter dat het voor DNB “geen optie” is om zonder toetsing vooraf te registreren en dat DNB daarom een “aangekleed registratiestelsel” (bewoording DNB) uitvoert met als gevolg hoge kosten én hoge drempel (vandaar het lage aantal registraties). Dit strookt niet met de EU-richtlijn, het advies van Raad van State, de unaniem aangenomen motie Alkaya en Van der Linde en de toezeggingen van de Minister van Financiën in de Eerste Kamer. VBNL adviseert dan ook tegen de conceptbegroting.

VBNL herkent geen risicogebaseerde benadering in het crypto-toezicht.

De VBNL leest dat het toezicht op de geregistreerde partijen in 2023 nóg verder geïntensiveerd zal worden terwijl de grootste misstanden zich niet binnen de geregistreerde partijen bevinden maar bij de illegale aanbieders van cryptodiensten. In het rapport “Van herstel naar balans”, kondigt DNB een meer risicogebaseerde aanpak aan. De VBNL herkent dit voornemen niet terug in de conceptbegroting.

De VBNL herhaalt daarom haar eerdere advies van 10 maart 2022 aan DNB en roept tevens op om met name de aandacht te richten op het handhaven richting de illegale aanbieders van cryptodiensten, om zo een level playing field voor alle marktpartijen te borgen.

Met vriendelijke groet,

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