



לכבוד
מר יאיר אבידן
המפקח על הבנקים
בנק ישראל

א.נ.

הנדון: עדכון הוראת נב"ת 411 - מטבעות דיגיטליים

1. איגוד הביטקוין הישראלי הוא עמותה רשומה ללא מטרת רווח הפועלת לקידום טכנולוגיות סחר חופשי בישראל כגון ביטקוין ומטבעות קריפטוגרפים נוספים. עם חברי האיגוד נמנים מומחים ומשתמשים מובילים בתחום המטבעות הדיגיטליים – ביניהם גם כאלה המובילים חברות הפעילות בישראל וכאלה המובילים חברות אשר לצערנו פועלות רק מחוץ לישראל עקב הקושי שיוצרים הבנקים המסחריים לקיים פעילות בתחום בישראל.
 2. האיגוד פעל באופן אינטנסיבי מול רשות איסור הלבנת הון לעצב כללים אשר יבטיחו התמודדות נאותה עם סיכוני הלבנת הון ובה בעת יאפשרו פעילות בתחום המטבעות הדיגיטליים. ד"ר שלומית ווגמן-רטנר, יו"ר הרשות ציינה לטובה את פעילות האיגוד בנושא בכנס פינטק 1:2021
- "התעשייה העניקה הרבה תמיכה, הלכה איתנו יד ביד לחקיקת החוק כדי לוודא שיש הסדרה. כאשר נכנסים תחת אור השמש, התעשייה יכולה לנהל סיכונים וזה יגביר פעילות. התעשייה רוצה להיות לגיטימית ולפעול נכון ולהפסיק להיות 'מחוץ לגדר', דבר שמנע מהשחקנים הפיננסיים הקלאסיים להירתע מאינטראקציה בגלל הסיכון הפיננסי למוניטין שלהם שכרוך בפעילות הזו".

¹ "עולם הנכסים הווירטואליים יתחלק לרשימה לבנה - ורשימה שחורה" כלכליסט 23.2.21



3. אנו מברכים על טיטת עדכון נב"ת 411 אשר הפיץ הפיקוח, באשר היא מציגה שינוי גישה של בנק ישראל והכרה בכך שעל הבנקים לספק שירותים בנקאיים גם כאשר מקור כסף הפיאט הוא בפעילות במטבעות קריפטוגרפים. זהו צעד חשוב.
4. בה בעת, אנו חוששים שאין בהוראות המוצעות בטיטה די על-מנת לשחרר את החסימה שהציבו הבנקים בפני פעילות במטבעות קריפטוגרפים בישראל. זוהי חסימה שפוגעת קשות במשק הישראלי. היא מונעת פעילות בישראל של תעשייה אשר יש בה כדי לייצר מקומות עבודה ורווחה לכלל הציבור בדמות שירותים מתקדמים. היא מונעת מהמדינה הכנסות ממסים בסכומי עתק.
5. נבקש תחילה להצביע על מספר נקודות שנמצאות ברקע הדברים:
- 5.1 בסקר הסיכונים הלאומי האחרון בתחום איסור הלבנת הון של הרגולטורים הפיננסיים, פותחת רשות איסור הלבנת הון את התייחסותה למטבעות קריפטוגרפים במשפט הבא: "נכסים וירטואליים מאפשרים מחד גיסא קידום חדשנות בסקטור הפיננסי אך מאידך גיסא בשל המאפיינים שלהם מהווים אתגר מורכב ליישום החובות החלות על בנק בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור"².
- 5.2 הרשות אינה עוצמת את עיניה לחשיבותם של המטבעות הקריפטוגרפים ולפוטנציאל הטמון בהם לקידום חדשנות. ובצדק: מדובר בנכסים שהם חלק חשוב מהפעילות הפיננסית כיום, ולפי ההערכות הגיעו בשנת 2021 לשווי של 3 טריליון דולר.
- 5.3 המטבעות הקריפטוגרפים מופיעים ברשימת הטיפולוגיות שמעוררות סיכון ביחס למערכת הבנקאית, אך הם בהחלט לא נמצאים שם לבדם. בין היתר נמצאים שם לצידם, באותה רמת סיכון, שימוש במבני התאגדות מורכבים, פעילות בנדל"ן, פעילות במזומנים, תאגידים שהתאגדו במדינות offshore ועוד.
6. על רקע זה נשאלת השאלה, האם טיטת הנב"ת מכוונת וצפויה לפתוח את הסכר ולאפשר פעילות ראויה בתחום בישראל כמו במדינות העולם. או שמא טיטת הנב"ת רק תזיז את הסכר מעט במורד הזרם, ותשמר בפועל את החסם הקשה הקיים כיום. נפרט להלן מספר היבטים בטיטה אשר לצערנו מעוררים חשש שהחסם יישמר.

² "תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום איסור הלבנת הון של הרגולטורים הפיננסיים" נובמבר 2021



- 9.1 ראשית, לצערנו במצב הקיים, אם יקבע הפיקוח כאילו אין לפסול קטגורית קבלת כספים רק כאשר הם מועברים ממי שמחזיק כבר ברישיון – תהיה זו אות מתה. הרי ידוע לכל שרשות שוק ההון עדיין לא הנפיקה רישיונות לחברות העוסקות בתחום והיא בינתיים מממשת את סמכויותיה במסגרת היתרי המשך עיסוק וללא רישיונות קבועים. אין רישיונות ולכן אין משמעות להורות לבנקים שלא לסרב לקבל כספים מ"בעלי רישיונות".
- 9.2 שנית, אין סיבה להמתין לרישיונות שכן החברות שפועלות תחת היתר המשך עיסוק כבר מפוקחות, ובוודאי כך בהיבטים הרלבנטיים לענייננו. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים חל עליהן, הפיקוח כבר חל עליהן (לרבות הוראות שהוציא המפקח) וכך גם צו איסור הלבנת הון. אמנם אין רישיון קבוע, אך יש פיקוח במסגרת היתר הזמני.
- 9.3 שלישית, נזכיר, בכל הכבוד, שהיועץ המשפטי לממשלה חיווה כבר דעתו בעניין ערב שעל הבנקים לבחון לגופן העברות כספים מבעלי היתר המשך עיסוק, וזאת אפילו בתקופה בה טרם הוחל צו איסור הלבנת הון על פעילותם (לא כל שכן כיום לאחר שהוחל הצו).
- ההוראה לבנקים צריכה לאפשר לתושבי ישראל לפעול במסגרת שמעמידה לרשותם הרגולציה בישראל כיום. מסגרת שבה חברות פועלות תחת פיקוח, גם אם עדיין תחת "היתר עיסוק" ולא רישיון קבוע.
10. ומדברים אלה נעבור להסדר המפורט שמציעה טיוטת הנב"ת במקרים בהם בנק כן בוחן לגופה קבלה של כסף פיאט שמקורו בפעילות במטבעות קריפטוגרפים.
11. נניח תסריט בו הבנק מתבקש לקבל העברה מחשבון בנק של בעל רישיון ישראלי לשירות פיננסי במטבעות קריפטוגרפיים. הלקוח מכר מטבע קריפטוגרפי באמצעות בעל הרישיון הישראלי, אשר פועל תחת פיקוח בכלל ותחת צו איסור הלבנת הון בפרט. חזקה על בעל הרישיון הישראלי שבחן כדין את הטרנזאקציה לפני שרכש בעצמו את המטבע הקריפטוגרפי או איפשר את מכירתו בבורסה אשר הוא מנהל, ובכלל כך כמובן את "נתיב המטבע".
- לא מן הנמנע להוסיף ולציין שבתסריט זה הכסף מועבר מחשבון, אשר לפי נספח א' להוראת נב"ת 411, מנוהל תוך שהמערכת הבנקאית "סומכת" מספיק על נותן השירות כדי לאפשר לו ניהול חשבון בלי רישום וזיהוי של הנהנים על-ידי הבנק.



12. אין כמובן מצדנו כל טענה על כך שהבנק נידרש לבצע הערכת סיכונים ולקבוע מדיניות ונהלים, אך פרטי ההסדר הנדרש והמומלץ – שמוגדרים כאן באופן ייחודי גם בהשוואה לכספים שמקורם בפעולות בסיכון דומה לפי הערכת הסיכונים הלאומית! – מעוררים את החשש הכבד שהוראות הנב"ת המתוקנת לא תסיר בפועל את החסם חסר ההצדקה הקיים כיום.

13. אנו סבורים שאין הצדקה לדרישה כי מדיניות הבנק תכלול בחינה של "נתיב המטבע" ואין מקום גם להוראה שמאפשרת – ואשר יש חשש יותר מסביר שתהפוך בפועל למין דרישת מינימום אצל הבנקים – לבנק לדרוש מהלקוח להמציא חו"ד מומחה לגבי נתיב המטבע. נראה שבאופן אבסורדי, עצם היכולת לעקוב אחר נתיב המטבע, שהיא יתרון עצום בהיבטי מניעת הלבנת הון, הופכת כאן לרועץ למשתמשים במטבעות קריפטוגרפיים; "בזכות" היכולת הזו, הם יהיו נתונים למשטר מגביל מצד הבנקים אשר אנו חוששים שיישמר בפועל את המחסום שקיים כיום.

14. נזכיר שהכספים מגיעים מנותן שירות מפוקח, שחזקה עליו שכבר ביצע בדיקות מסוג זה שכן הוא נדרש לכך במסגרת זיהוי פעולות בלתי רגילות ולפי המפורט בתוספת הרביעית של צו איסור הלבנת הון החל על פעילותו.³ ראו שם בין היתר את הפריטים הבאים בתוספת:

"24. שימוש בסוגי מטבעות וירטואליים שלא ניתן להתחקות עליהם באמצעים מקובלים;

25. מסחר במטבעות וירטואליים באמצעות פעולות או טכנולוגיות שלא ניתן לעקוב דרכן אחר ההעברה או השולח, או קיומן של אינדיקציות לשימוש באמצעים להסתרת מקור הפעולות;

26. אי-התאמה בין הצהרת הלקוח באשר למקור הכספים לבין המידע הידוע על כתובת הארנק של המטבע הווירטואלי, בלא הסבר סביר;

27. העברת מטבעות וירטואליים לפלטפורמות שלפי המידע המצוי ברשות נותן השירות התעורר אצלו חשש שהן משמשות לפעילות פלילית, ובכלל זה: הימורים, פדופיליה, זנות, סחר בסמים וכדומה;

³ צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות בנכס פיננסי ונותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשע"ח-2018



29. קבלה או העברה של מטבעות וירטואליים שלפי המידע המצוי בידי נותן השירות התעורר אצלו חשש שהם חשודים, לפי ההיסטוריה שלהם, כמטבעות שמקורם בפעילות פלילית, לרבות פלטפורמות "Dark Market";
15. לפי המוצע בטיטת הנב"ת, לאחר שהאזרחית הישראלית מכרה כדין את המטבע הקריפטוגרפי אצל נותן שירותים מפוקח, שכבר ביצע בעצמו את כל הבדיקות הדרושות והחליט שנכון לאפשר את המרת המטבע לפיאט, אזי –
16. ראשית, הבנק יוכל (ולצערנו צפוי) לדרוש מאותה אזרחית להשקיע ברכישת חוות דעת מומחה יקרה רק כדי שהכסף יתקבל בחשבון הבנק. זה יהיה מחסום קשה ביותר לכל פעילות.
17. שנית, הבנק יוכל לנטרל ולהפוך את נותני השירותים, המורשים והמפוקחים, לגורם חסר משמעות בפועל. המדינה סומכת על אותם נותני שירותים לקיים פעילות כדין ואף מעודדת את פעילותם כדי לצור תחרות. אבל הבנקים המסחריים – יקבלו "רישיון" להפוך את עמיתיהם למגזר השירותים הפיננסיים בישראל לגורמים חסרי חשיבות. נותן השירותים הפיננסיים הישראלי מבצע את כל הבדיקות לא "לשם שמיים" אלא כדי לתת שירות לאותה אזרחית, שמוכרת את המטבע הקריפטוגרפי כדי לקבל כסף פיאט לשימושה – והשימוש הוא כמובן באמצעות חשבון בנק. כל הפעילות הזו של נותני שירותים פיננסיים תהיה שווה כקליפת השום, אם בפועל הבנקים ידרשו חוות דעת יקרות שמהותן למעשה היא מין ביקורת שלהם על נותני השירותים הפיננסיים שמתחרים בהם.
18. אנו ערים לכך שבחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בעניין ערב התייחס הוא כלגיטימית לאפשרות כי הבנק יבחן את נתיב המטבע ואף יבקש מהלקוחה להמציא חוות דעת מומחה בנושא. אך כפי שנכתב שם, הדברים היו נכונים "למצב העובדות כפי שהוא היום, שבו נותני שירות פיננסי מסוג נכס וירטואלי טרם קיבלו רישיון מאת רשות שוק ההון ואין עדיין צו איסור הלבנת הון ביחס לכלל הגופים העוסקים במתן שירות בנכס פיננסי...".⁴ לא ייתכן שלבנקים תינתן הרשאה להמשיך לנטרל בפועל את השימוש של אזרחי ישראל בשירותיהם של נותני השירותים הפיננסיים המפוקחים.
19. במלים אחרות: אם וכאשר בנק מסחרי בישראל יתחיל לספק בעצמו שירותים במטבעות קריפטוגרפים, הוא בוודאי יבדוק בעצמו את נתיבי המטבעות שיעסוק בהם. אך כאשר הבנקים נמנעים מכך ועוסקים

⁴ סעיף 45 לעמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בת"א 51757-08-18 מיום 9.2.2020.



רק בכסף פיאט, אין כל מקום שהם ינטרלו את פעילותם של נותני השירותים הפיננסיים שכן פועלים כדין בתחום ואת יכולתם של אזרחי ישראל להשתמש בשירותים אלה ולפעול בפעילות החשובה למשק של מטבעות קריפטוגרפיים.

20. לעניין בירור מקור הכספים – טיוטת הנב"ת מציעה דרישה קטגורית לבירור מקור הכספים ששימשו לרכישת מטבעות קריפטוגרפיים ככל שהיקף הפעילות עולה על 50,000 ₪ בשנה. אין לנו כל השגה באשר לעצם הצורך בבירור מקור הכספים, שכן מדובר כמובן בחלק ממדיניות ראויה של ניהול סיכוני הלבנת הון. אך איננו רואים כל מקום להצבתה באופן מיוחד ביחס למטבעות קריפטוגרפיים, בשעה שדרישה קטגורית כזו אינה מוצבת על-ידי בנק ישראל ביחס לסוגי נכסים אחרים שנמצאים בסיכון דומה.

21. לעניין ההרשאה לדרוש אישור מרשויות המס על תשלום מס בגין רווחים – גם בעניין זה, איננו רואים כל טעם להצבת דרישה ייחודית זו ביחס לפעילות במטבעות קריפטוגרפיים. בצדק נכתב כמובן בדברי ההסבר שעבירת מס היא עבירת מקור, אך הדבר נכון גם ביחס לכל פעילות אחרת של לקוחות הבנקים בכלל ובנכסים אחרים בעלי פרופיל סיכון דומה למטבעות קריפטוגרפיים בפרט. לכן, ככל שמדובר במדיניות חדשה של בנק ישראל בנושא, הרי היא צריכה להיות משולבת בהוראת הנב"ת באופן כללי ולא דווקא ביחס למטבעות קריפטוגרפיים.

22. ובמלים אחרות, ביחס לבירור מקור הכספים ודרישת איסור רשויות המס: האם בסוגי נכסים אחרים אין הבנקים רשאים לדרוש אישור מרשויות המס, למרות שעבירות מס הן עבירות מקור? או שבסוגי נכסים אחרים אין צורך שיבררו את מקור הכספים בפעילות בסכומים מעל 50,000 ₪ בשנה? והאם אין הפיקוח חושש (או אולי מתכוון?), שציון ההיתר לדרוש אישור מרשות המסים והדרישה לבירור מקור הכספים, יובנו כאילו ביחס לנכסים אחרים אסור לבנקים לדרוש מסמכים כאלה? הנכון הוא בכל הכבוד שהפיקוח יציב הנחיות עקביות ומלאות ולא כאלה שיחולו רק ביחס למטבעות הקריפטוגרפיים בשעה שאין כל ייחוד בנכסים אלה לעניין בירור מקור הכספים ותשלום מסים.

23. מבלי לגרוע מהאמור, וככל שיכלול הפיקוח בהוראת הנב"ת את ההתייחסות לבירור נתיב המטבע והאפשרות לדרוש מהלקוח להמציא חוות דעת מומחה (וכאמור, בכל הכבוד, אנו סבורים שדרישות כאלה אינן מתאימות ואינן כדוין), יש צורך לוודא שדרישות כאלה יוגבלו ולא יחולו בניסיונות כדלהלן:



- 23.1 בנסיבות בהן מראים לבנק ש: (א) כסף הפיאט מועבר מנותן שירותים מורשה אשר פועל בסביבה מפקחת לעניין איסור הלבנת הון (בעל רישיון ישראלי, כמובן, ובדומה גם בעל היתר עיסוק או בעל רישיון זר); (ב) המטבעות שנמכרו גם נרכשו מנותן שירותים מורשה כאמור; (ג)
- בתווך, בין רכישה למכירה, המטבעות הוחזקו בארנק שבו הושמו מיד לאחר הרכישה ולא הועברו לארנק אחר; אזי בכך צריכה להסתיים בדיקת "נתיב המטבע" ואף אין מקום לדרישת איסור רשויות המס – הכל אלא אם יש נסיבות מיוחדות אשר יוצרות חשש לפעולה בניגוד לאיסור הלבנת הון.
- 23.2 במקרים אחרים בהם מתקיים תנאי (א) אשר פרטנו בסעיף הקודם, ובהיעדר נסיבות מיוחדות אשר יוצרות חשש לפעולה בניגוד לאיסור הלבנת הון, בדיקת "נתיב המטבע" ודרישת אישור רשויות המס יוגבלו למקרים בהם הסכום עולה על מיליון ש"ח בשנה.
- 23.3 בנוסף יש להבהיר שפעילות בסכומים נמוכים יכולה וצריכה להתקיים ללא הכבדות (כמקובל בנושא וכפי שעולה גם מעמדת היועמ"ש בעניין ערב).
24. אנו מודים לכם מראש על תשומת הלב להתייחסותנו. נשמח להיפגש עם הפיקוח ולהעמיד לרשותכם את ניסיונו של האיגוד ואת היכרתו עם "השטח" בתחום המטבעות הקריפטוגרפיים.

בכבוד רב,
מני רוזנפלד, יו"ר
איגוד הביטקוין הישראלי

העתק: ד"ר משה ברקת, ראש רשות שוק ההון והמפקח על שירותים פיננסיים מוסדרים
ד"ר שלומית ווגמן-רטנר, ראשת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור
עו"ד מיכל כהן, הממונה על התחרות