

**Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 30 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme aan Binance Holdings Ltd.**

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK}

**De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) BESLUIT** het volgende.

DNB legt aan Binance Holdings Ltd. (Binance), gevestigd op Suite 5-204, 23 Lime Tree Bay Avenue, P.O. George Town, Grand Cayman, KY11104, op de Kaaimaneilanden, een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 30 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze bestuurlijke boete wordt aan Binance opgelegd voor overtreding van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

De bestuurlijke boete bedraagt **EUR 3.325.000,-**.

De bestuurlijke boete dient betaald te worden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorgeschreven termijn van zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [VERTROUWELIJK] ten name van De Nederlandsche Bank N.V., onder vermelding van factuurnummer [VERTROUWELIJK].

Aan dit besluit liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

**A. Wettelijk kader**

1. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 1**. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit.

**B. Onderzoek van DNB**

**Aanleiding en verloop onderzoek**

2. DNB heeft in het kader van het project 'aanpak illegale aanbieders cryptodiensten' van het Financieel Expertise Centrum (FEC), onderzoek gedaan naar personen die mogelijk zonder de per 21 mei 2020 vereiste registratie bij DNB in of vanuit Nederland diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta of bewaarportemonnees aanbieden (cryptodiensten).<sup>1</sup> In vervolg op de uitkomsten van dit FEC-onderzoek, heeft DNB aanvullend onderzoek ingesteld naar de activiteiten van Binance.
3. Naar aanleiding van dit onderzoek, heeft DNB bij brief van 21 mei 2021, die per e-mail is verzonden, Binance bericht dat DNB heeft geconstateerd dat Binance in strijd handelt met artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft, door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aan te bieden. Bij deze brief heeft DNB Binance – kort gezegd – gesommeerd genoemde dienstverlening in Nederland per direct te beëindigen. Daarbij heeft DNB Binance verzocht om

<sup>1</sup> Zie in dit verband het FEC jaarverslag over 2020: [https://www.fec-partners.nl/media/lzvnxd01/fec\\_jaarverslag\\_2020.pdf](https://www.fec-partners.nl/media/lzvnxd01/fec_jaarverslag_2020.pdf).

DNB uiterlijk 18 juni 2021 te informeren over de beëindiging van haar dienstverlening.

**Datum**  
25 april 2022

4. Wegens het uitblijven van een reactie van Binance op de brief van DNB van 21 mei 2021, heeft DNB bij brief van 22 juni 2021, tevens verzonden per e-mail, de inhoud van de brief van 21 mei 2021 nogmaals aan Binance gestuurd. Daarbij heeft DNB Binance verzocht om DNB uiterlijk 7 juli 2021 te informeren over de beëindiging van haar dienstverlening.
5. Bij e-mail en brief van 7 juli 2021 heeft Binance gereageerd op de brief van DNB van 22 juni 2021.<sup>2</sup>
6. Bij telefonisch onderhoud van 22 juli 2021 heeft Binance DNB bericht dat zij voorbereidingen treft voor een registratieaanvraag bij DNB. Tevens heeft Binance hierbij bevestigd dat zij diensten aanbiedt aan Nederlandse klanten.
7. Bij e-mail van 23 juli 2021 heeft DNB Binance verzocht om DNB te informeren over – kort gezegd – het aantal Nederlandse klanten van Binance en over de entiteiten waaronder Binance cryptodiensten aanbiedt aan Nederlandse klanten (het informatieverzoek).
8. Bij brief van 27 juli 2021 heeft DNB het voornemen geuit om een openbare waarschuwing uit te vaardigen ten aanzien van Binance.
9. Bij brief van 29 juli 2021 heeft Binance gereageerd op het informatieverzoek van DNB van 23 juli 2021.
10. Op 3 augustus 2021 heeft Binance een zienswijze gegeven ten aanzien van het voornemen van DNB van 27 juli 2021.
11. Op 10 augustus 2021 heeft DNB een openbare waarschuwing uitgevaardigd ten aanzien van Binance. De waarschuwing heeft DNB op 18 augustus 2021 gepubliceerd op haar website.<sup>3</sup> Binance heeft tegen het besluit tot het uitvaardigen van een openbare waarschuwing geen bezwaar gemaakt, zodat dit besluit onherroepelijk is geworden.
12. Bij brief van 12 augustus 2021 heeft Binance DNB voorzien van een 'Transfer Plan' waarin Binance – kort gezegd – beschrijft op welke wijze zij voornemens is te gaan voldoen aan de verplichtingen onder de Wwft.
13. Op 18 augustus 2021 heeft DNB Binance telefonisch verzocht om het *Transfer Plan* te voorzien van een juridische onderbouwing en een tijdsplan ter beëindiging van de geconstateerde overtredingen.
14. Bij e-mail van 18 augustus 2021 heeft Binance DNB toegezegd het aangepaste *Transfer Plan* op 20 augustus 2021 toe te sturen.

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

<sup>2</sup> Binance heeft haar brief gedagtekend op 7 juni 2021. Gelet op het feit dat DNB deze brief op 7 juli 2021 van Binance via elektronische weg heeft ontvangen, gaat DNB ervan uit dat sprake is van een kennelijke verschrijving en dat Binance op 7 juli 2021 heeft gereageerd op de brief van DNB.

<sup>3</sup> <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/2021/ waarschuwing-van-dnb-tegen-binance/>.

15. Bij brief van 2 september 2021 heeft Binance het aangepaste *Transfer Plan* aan DNB gestuurd.
16. Op 22 september 2021 heeft Binance een registratieaanvraag ingediend bij DNB.
17. Bij brief van 30 september 2021 heeft DNB gereageerd op het aangepaste *Transfer Plan* van 2 september 2021. Hierin heeft DNB onder andere aangegeven dat er geen tijdslijnen in het plan zijn opgenomen en dat het plan nog veel onduidelijkheden bevat, waaronder over de juridische haalbaarheid van het plan. DNB heeft in deze brief voorts geconcludeerd dat Binance nog steeds in overtreding is van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.
18. Bij voorgenoemde brief van 30 september 2021 heeft DNB Binance tevens gevraagd de registratieaanvraag van 2 september 2021 aan te vullen met nader genoemde ontbrekende documenten.
19. Op 13 oktober 2021 heeft Binance de registratieaanvraag aangevuld met een akte van oprichting en een uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel van [VERTROUWELIJK].
20. Bij brief van 10 november 2021 heeft Binance DNB een update gegeven over onder andere de organisatiestructuur en de inrichting van het cliëntenonderzoek.
21. Bij brief van 16 november 2021 heeft DNB Binance wederom gevraagd de registratieaanvraag aan te vullen met de in de brief van 30 september 2021 ontbrekende documentatie.
22. Bij brief van 1 december 2021 heeft DNB Binance in kennis gesteld van [VERTROUWELIJK].
23. Naar aanleiding van het bovenstaande heeft DNB op 1 december 2021 een boeterapport opgesteld. Voorts heeft DNB Binance bij brief van 16 december 2021 in kennis gesteld van het voornemen om aan Binance wegens de geconstateerde overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen.

#### **Resultaten onderzoek**

24. Uit het onderzoek van DNB, het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) en de door Binance verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

#### *Algemeen*

25. Binance is een mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten.<sup>4, 5</sup>

<sup>4</sup> Binance kwalificeert hiermee als instelling in de zin van artikel 1, eerste lid aanhef en onder b, juncto 1a, vierde lid, onder l van de Wwft.

<sup>5</sup> <https://www.binance.com/en/about> (laatstelijk geraadpleegd op 27 september 2021).

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

26. Binance is gevestigd op Suite 5-204, 23 Lime Tree Bay Avenue, P.O. George Town, Grand Cayman, KY11104, op de Kaaimaneilanden.
27. Het dagelijks handelsvolume van Binance bedroeg op 14 april 2022 USD 13,7 miljard. Daarmee is Binance de grootste mondiale aanbieder van cryptodiensten.<sup>6</sup>
28. Verschillende internationale toezichthouders (in Italië, Engeland, Duitsland, Japan, Malta, Polen, Thailand en de Kaaimaneilanden) hebben uitingen gedaan, zoals het afgeven van een waarschuwing, ten aanzien van Binance.<sup>7</sup> Deze uitingen hebben betrekking op het aanbieden van cryptodiensten en aandelentokens zonder de vereiste vergunningen en/of registraties.

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

#### *Bestanddelen registratiegebod*

29. Ingevolge artikel 23b, eerste lid, van de Wwft, dient een ieder die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten aanbiedt voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta zich bij DNB te registreren. Dezelfde registratieplicht geldt op grond van het tweede lid voor het aanbieden van bewaarportemonnees.
30. Hierna zullen de bestanddelen van artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft, afzonderlijk worden behandeld.
- a. diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta*
31. Binance biedt via haar website [www.binance.com/en](http://www.binance.com/en) diensten aan voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta.<sup>8</sup> Ook via de applicatie 'Binance: Buy Bitcoin & Crypto', toegankelijk via in ieder geval de (Apple) App store, biedt Binance diensten aan voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta.<sup>9</sup> Dit blijkt ook uit de voorwaarden van Binance.<sup>10</sup> Via de applicatie biedt Binance meer dan 300 crypto's aan.<sup>11</sup> Binance biedt hierbij de mogelijkheid om crypto's voor euro's te wisselen.<sup>12</sup>
32. Voorts heeft Binance in haar reactie van 29 juli 2021 bevestigd dat zij aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten diensten aanbiedt voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta.

<sup>6</sup> [Top Cryptocurrency Exchanges Ranked By Volume | CoinMarketCap](https://www.coinmarketcap.com/exchange-rankings) (laatstelijk geraadpleegd op 14 april 2022).

<sup>7</sup> Zie in dit kader: [https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/news-in-detail/-/asset\\_publisher/kcxlUuOyjO9x/content/communications-for-investor-protection-on-binance-group-15-july-2021-718268](https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/news-in-detail/-/asset_publisher/kcxlUuOyjO9x/content/communications-for-investor-protection-on-binance-group-15-july-2021-718268) (Italië); <https://register.fca.org.uk/s/firm?id=001b000000nojfnAAQ#what-can-this-firm-do-restrictions> (FCA); [Binance2\\_keikokushiyō.pdf \(fsa.go.jp\)](https://www.fsa.go.jp) (Japan); <https://www.mfsa.mt/news-item/public-statement-2020/> (Malta); [https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=74107&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=74107&p_id=18) (Polen); [https://www.sec.or.th/EN/Pages/News\\_Detail.aspx?SECID=9017](https://www.sec.or.th/EN/Pages/News_Detail.aspx?SECID=9017) (Thailand); <https://www.cima.ky/binance-not-regulated-by-cima> (Kaaimaneilanden).

<sup>8</sup> Zie bijlage 2, afbeelding 1.

<sup>9</sup> Zie bijlage 2, afbeelding 2.

<sup>10</sup> Zie bijlage 2, afbeelding 3.

<sup>11</sup> Zie bijlage 2, afbeelding 4.

<sup>12</sup> Zie bijlage 2, afbeelding 5.

33. Naar het oordeel van DNB wordt hiermee aan het bestanddeel 'diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta' voldaan.

*b. aanbieden van bewaarportemonnees*

34. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wwft, wordt onder 'aanbieder van bewaarportemonnee' verstaan de 'entiteit die diensten aanbiedt om namens haar klanten cryptografische privésleutels te beveiligen om virtuele valuta aan te houden, op te slaan en over te dragen'.

35. Binance biedt via de website [www.binance.com/en](http://www.binance.com/en) beveiligde cryptografische privésleutels aan, met als doel daarin virtuele valuta aan te houden, op te slaan dan wel over te dragen (door Binance op haar website 'trust wallet' en 'crypto wallet' genoemd).<sup>13</sup> Op deze website is toegelicht hoe klanten deze bewaarportemonnees kunnen inzien en hoe zij virtuele valuta kunnen verhandelen. Ook via de applicatie 'Binance: Buy Bitcoin & Crypto' biedt Binance bewaarportemonnees (door Binance op haar website 'secure wallet' genoemd) aan.<sup>14</sup>

36. Voorts heeft Binance in haar reactie van 29 juli 2021 bevestigd dat zij aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten bewaarportemonnees aanbiedt.

37. Naar het oordeel van DNB wordt hiermee aan het bestanddeel 'aanbieden van bewaarportemonnees' voldaan.

*c. in of vanuit Nederland*

38. Binance biedt diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en biedt bewaarportemonnees aan in Nederland. Binance heeft zich in ieder geval vanaf 15 mei 2020<sup>15</sup> op diverse manieren gericht op de Nederlandse markt, onder meer via:

- een Nederlandstalige website (de taaloptie is later veranderd naar 'Vlaams')<sup>16</sup>;
- een Nederlandse taaloptie in de desktop versie<sup>17</sup>;
- het aanbieden van het online betaalmiddel iDEAL<sup>18</sup>;
- de Appstore (Nederlandse taal)<sup>19</sup>;
- een Nederlandstalige nieuwsbrief<sup>20</sup>;
- het hosten van een Webinar over belastingaangifte en crypto's<sup>21</sup>;
- social media, zoals Instagram<sup>22</sup> en Telegram<sup>23</sup>.

39. Dat Binance haar diensten aanbiedt 'in Nederland' volgt overigens ook het telefonisch onderhoud met DNB op 23 juli 2021, en volgt tevens uit de

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

<sup>13</sup> Zie bijlage 2, afbeelding 6.

<sup>14</sup> Zie bijlage 2, afbeelding 7.

<sup>15</sup> Hierbij wordt opgemerkt dat de registratieplicht op 21 mei 2021 van kracht is geworden.

<sup>16</sup> Zie bijlage 2, afbeelding 8.

<sup>17</sup> Zie bijlage 3, afbeelding 8.

<sup>18</sup> Zie bijlage 3, afbeelding 8.

<sup>19</sup> Zie bijlage 3, afbeelding 9.

<sup>20</sup> Zie bijlage 3, afbeelding 10.

<sup>21</sup> Zie bijlage 3, afbeelding 11.

<sup>22</sup> Zie bijlage 3, afbeelding 12.

<sup>23</sup> Zie bijlage 3, afbeelding 13.

reactie van Binance van 7 juli 2021, waarin Binance aangeeft dat zij Nederlandse klanten bedient en deze cliëntrelaties niet wenst te beëindigen. Bovendien erkent Binance dat sprake is van een registratieplicht. Binance verklaart in dit kader:

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

*"With respect to existing Dutch consumers, we believe it is not in the interest of Dutch consumers to terminate the relationship during the period of the application process. We believe that this would potentially cause great distress to Dutch consumers for the following reasons: Binance.com has a wide offering of products and services and typically our users have long term holdings and positions. Being forcibly terminated prematurely by Binance.com (i.e. being forced to do a "fire sale" of crypto assets) would likely cause material financial issues to the relevant Dutch consumer including the need to sell positions at a loss. This is particularly the case when the cryptocurrency prices have generally been falling like it has since May this year. We would very much like to engage with DNB to discuss ways in which we can proceed with registration to be compliant while at the same time avoiding the negative situation above and we believe that a discussion with DNB would be an appropriate first-step."*

40. Dat Binance haar diensten aanbiedt 'in Nederland' volgt voorts uit (de verschillende versies<sup>24</sup> van) het door haar ingediende *Transfer Plan*. Binance verklaart in haar brief van 12 augustus 2021 in dit kader onder meer:

*"We understand that in order to remedy the alleged breach of the MLTFA, the current Dutch Binance users (the "Users") will need to be offboarded by Binance. To this end we intend to transfer the Users to a crypto service provider that is registered with DNB to provide crypto services in the Netherlands ("Registered Partner") within ninety days (i.e. before 18 November 2021). This means that, should the Users agree, their contract with Binance will be terminated and they will enter into contracts with Registered Partner. The Users that consent to the transfer will undergo customer due diligence procedures with Registered Partner and will then be transferred to Registered Partner. Relationships with Users that do not consent to the transfer will simply be terminated. At the same time, we are looking to prevent the Users from being forced to dispose of their crypto portfolios and potentially incur losses."*

DNB constateert evenwel dat de genoemde overheveling van Nederlandse klanten tot op heden niet heeft plaatsgevonden, zodat Binance haar diensten nog altijd aan hen aanbiedt.

41. De stelling van Binance in haar reactie van 7 juli 2021 dat zij de werving van Nederlandse klanten inmiddels heeft gestaakt, door onder andere de url [www.binance.com/nl](http://www.binance.com/nl) offline te halen en de Nederlandstalige informatie uit haar app te schrappen, doet naar het oordeel van DNB aan het voorgaande niet af. Binance blijft immers, ondanks deze maatregelen, Nederlandse klanten bedienen en heeft, ondanks een verzoek van DNB om

<sup>24</sup> Bij brief van 13 augustus 2021 ontving DNB van Binance een *Transfer Plan*, dat Binance op 2 september 2021 op verzoek van DNB heeft aangevuld met een juridische analyse.

haar activiteiten te staken, te kennen gegeven de Nederlandse klanten te zullen blijven bedienen. Binance heeft bovendien geen concrete acties genomen om nieuwe Nederlandse klanten te weigeren.

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

42. DNB stelt vast dat Binance zich in ieder geval vanaf 15 mei 2020 tot in ieder geval 1 december 2021 (datum einde onderzoek door DNB) op diverse manieren heeft gericht op de Nederlandse markt en haar ingezetenen.
43. Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van DNB aan het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' voldaan.

*d. beroeps- of bedrijfsmatig*

44. In de memorie van toelichting bij de Wwft heeft de wetgever opgemerkt dat voor het bepalen of een activiteit beroeps- of bedrijfsmatig wordt verleend, onder andere van belang is dat de dienstverlening niet slechts incidenteel plaatsvindt en dat de aanbieder een beloning ontvangt of er inkomsten mee genereert. De activiteit dient dus stelselmatig of met enige regelmaat plaats te vinden. Zeer incidentele of eenmalige activiteiten zijn onvoldoende om als beroeps- of bedrijfsmatig te worden gekwalificeerd. Niet van belang is of de activiteiten winstgevend zijn of dat het de hoofdactiviteit van de aanbieder betreft.<sup>25</sup>
45. DNB stelt vast dat de dienstverlening van Binance niet incidenteel maar stelselmatig plaatsvindt. Binance biedt aan een aanzienlijk aantal Nederlandse klanten cryptodiensten aan (op 29 juli 2021 bood Binance aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten diensten aan voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten bood Binance bewaarportemonnees aan) en wenst deze dienstverlening ook voort te zetten. Om deze reden is DNB van oordeel dat Binance haar diensten beroeps- of bedrijfsmatig aanbiedt.

*e. registratieplicht*

46. DNB stelt vast dat Binance nimmer bij DNB geregistreerd heeft gestaan als aanbieder van cryptodiensten.<sup>26</sup> Binance heeft weliswaar op 22 augustus 2021 een registratieaanvraag bij DNB ingediend, maar deze is op 23 februari 2022 ingetrokken. Op 24 januari 2022 heeft Binance een nieuwe registratieaanvraag ingediend. Bij brief van 18 maart 2022 heeft DNB aanvullende vragen gesteld, die door Binance op 8 april 2022 zijn beantwoord. Op dit moment loopt het registratieproces nog.

*Tussenconclusie*

47. DNB stelt vast dat Binance in strijd handelt met artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft, door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten aan te bieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees aan te bieden.

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 26.

<sup>26</sup> Zie het openbare register van DNB via: <https://www.dnb.nl/openbaar-register/registers-van-aanbieders-van-cryptodiensten>.

*Registratiegebod bij dienstverlening*

**Datum**

25 april 2022

48. Ingevolge artikel 23c, derde lid, van de Wwft, kan een aanbieder als bedoeld in artikel 23b van de Wwft enkel diensten als bedoeld in hoofdstuk 3A van de Wwft aanbieden (te weten: het aanbieden van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en het aanbieden van bewaarportemonnees) indien hij geregistreerd is.

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Tussenconclusie*

49. Uit hetgeen DNB heeft vastgesteld, volgt dat Binance diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta aanbiedt en bewaarportemonnees aanbiedt en niet geregistreerd is bij DNB. Gelet hierop handelt Binance in strijd met artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

**C. Geconstateerde overtreding**

50. Gelet op voormeld onderzoek, in samenhang met het wettelijk kader, constateert DNB het volgende.
51. DNB stelt vast dat Binance vanaf 21 mei 2020 (datum invoering registratieplicht) tot in ieder geval 1 december 2021 (datum einde onderzoek) artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft heeft overtreden door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aan te bieden.

**D. Handhavingsbevoegdheid van DNB**

52. Ingevolge artikel 30 van de Wwft is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van de overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.
53. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.<sup>27</sup> Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen.

**E. Belangenafweging**

54. Hieronder overweegt DNB of het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege de geconstateerde overtreding opportuun is. Bij deze belangenafweging beoordeelt DNB alle relevante omstandigheden van het geval, waaronder de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Voorts wordt de naar voren gebrachte zienswijze in aanmerking genomen.

<sup>27</sup> Zie [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl) voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' van 2 november 2020 (Staatscourant 2020, 56540).



### **Ernst van de overtreding**

55. De Wwft heeft als doel het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme tegen te gaan. De aanpak van witwassen is van groot belang voor een effectieve bestrijding van allerlei vormen van ernstige criminaliteit. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven immers in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het is daarom cruciaal dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden. Om adequaat integriteitstoezicht te houden op aanbieders voor cryptodiensten, is het essentieel dat DNB zicht heeft op de aanbieders in Nederland. Om deze reden schrijft de Wwft voor dat aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees zich moeten registreren bij DNB. De registratieplicht is ingevoerd omdat bij deze diensten volgens de wetgever een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat.<sup>28</sup> Dit hangt volgens de wetgever samen met de anonimiteit die gepaard gaat met transacties met virtuele valuta. Gezien de risico's die samenhangen met de dienstverlening van deze aanbieders, heeft de wetgever het noodzakelijk geacht om een registratieplicht voor aanbieders van cryptodiensten in te voeren, alvorens diensten in of vanuit Nederland kunnen worden verleend.
56. Doordat Binance zonder registratie bij DNB in Nederland diensten aanbiedt voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees aanbiedt, heeft Binance de doelstellingen van de Wwft doorkruist. Zo kan Binance, zoals zij zelf ook heeft aangegeven in haar zienswijze, geen melding doen van ongebruikelijke transacties bij FIU-NL. Mogelijk blijft hierdoor een groot aantal ongebruikelijke transacties buiten zicht van de opsporingsautoriteiten. DNB neemt in haar overweging ten aanzien van de ernst van de overtredingen voorts mee dat Binance mondiaal de grootste aanbieder van cryptodiensten is, met een dagelijks handelsvolume van thans USD 13,7 miljard. Binance heeft ook in Nederland een zeer groot aantal klanten (op 29 juli 2021 bood Binance aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten diensten aan voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten bood Binance bewaarportemonnees aan). Daarnaast heeft Binance concurrentievoordeel genoten doordat zij geen heffingen aan DNB heeft afgedragen en ook geen andere kosten heeft hoeven maken in verband met doorlopend toezicht door DNB. Ten slotte hebben de overtredingen gedurende een lange periode, te weten sinds 21 mei 2020 (datum invoering registratieplicht) plaatsgevonden en vinden zij nog steeds plaats. DNB beschouwt deze overtredingen dan ook als zeer ernstig.

### **Mate van verwijtbaarheid**

57. Met betrekking tot de verwijtbaarheid overweegt DNB dat Binance als mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten op de hoogte had moeten zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving en de beperkingen waaraan het handelen van Binance is onderworpen. Binance had er daarom mee bekend moeten zijn dat het zonder registratie bij DNB in Nederland

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

<sup>28</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 11.

beroeps- of bedrijfsmatig aanbieden van cryptodiensten, een overtreding oplevert van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. DNB heeft in aanloop naar het van kracht worden van de registratieverplichting hieraan ook op diverse manieren ruchtbaarheid gegeven. Zo is via de website van DNB gecommuniceerd over het belang van het tijdig indienen van een registratie<sup>29</sup>, heeft DNB nieuwsbrieven uitgebracht en heeft zij veelvuldig contact gehad met diverse media, die vervolgens over de (aanstaande) registratieplicht hebben gepubliceerd.<sup>30</sup> Daarnaast heeft DNB reeds bij brief van 21 mei 2021 bij Binance aangegeven dat zij heeft geconstateerd dat Binance in strijd handelt met voornoemde artikelen, door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aan te bieden. Voorts heeft DNB, in navolging van uitingen van andere internationale toezichthouders<sup>31</sup>, op 10 augustus 2021 een openbare waarschuwing uitgevaardigd ten aanzien van Binance. Vervolgens heeft DNB Binance in kennis gesteld van [VERTROUWELIJK]. Desondanks heeft Binance de overtredingen nog gedurende een lange periode laten voortduren. Dit klemt te meer nu Binance meerdere keren, namelijk reeds op 22 juli en 3 augustus 2021, heeft aangegeven voornemens te zijn een registratieaanvraag in te dienen. Binance heeft weliswaar op 22 augustus 2021 een registratieaanvraag bij DNB ingediend, maar deze was volstrekt onvolledig en is op 23 februari 2022 ingetrokken. Op 24 januari 2022 heeft Binance een nieuwe registratieaanvraag ingediend. Bij brief van 18 maart 2022 heeft DNB aanvullende vragen gesteld, die door Binance op 8 april 2022 zijn beantwoord. Op dit moment loopt het registratieproces nog. Gelet op het voorgaande overweegt DNB dat het handelen van Binance verhoogd verwijtbaar is.

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**Zienswijze**

58. Bij brief van 16 december 2021 heeft DNB Binance in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens de geconstateerde overtredingen. Binance is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk een zienswijze naar voren te brengen. Bij brief van 28 januari 2022 heeft Binance haar schriftelijke zienswijze aan DNB kenbaar gemaakt. Op 2 februari 2022 heeft Binance haar zienswijze mondeling toegelicht. Hieronder gaat DNB op deze zienswijze in.

*Overtreding door Binance entiteiten niet aangetoond<sup>32</sup>*

*Zienswijze Binance*

<sup>29</sup> <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2020/dnb-roept-cryptodienstverleners-op-om-voor-18-mei-een-registratie-aan-te-vragen>.

<sup>30</sup> <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-sectoren/aanbieders-cryptodiensten/registratieaanvraag/formulier-registratie-inclusief-toelichting>

<sup>31</sup> Zie in dit kader: [https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/news-in-detail/-/asset\\_publisher/kcxlUuOyjO9x/content/communications-for-investor-protection-on-binance-group-15-july-2021-718268](https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/news-in-detail/-/asset_publisher/kcxlUuOyjO9x/content/communications-for-investor-protection-on-binance-group-15-july-2021-718268) (Italië); <https://register.fca.org.uk/s/firm?id=001b000000nojfNAAQ#what-can-this-firm-do-restrictions> (FCA); [Binance2\\_keikokushiyu.pdf \(fsa.go.jp\)](https://www.fsa.go.jp) (Japan); <https://www.mfsa.mt/news-item/public-statement-2020> (Malta); [https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=74107&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=74107&p_id=18) (Polen); [https://www.sec.or.th/EN/Pages/News\\_Detail.aspx?SECID=9017](https://www.sec.or.th/EN/Pages/News_Detail.aspx?SECID=9017) (Thailand); <https://www.cima.ky/binance-not-regulated-by-cima> (Kaaimaneilanden).

<sup>32</sup> Randnummers 52-69 van de zienswijze.

59. In het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete worden diverse Binance entiteiten genoemd, te weten: [VERTROUWELIJK].
60. Binance meent dat DNB bij de vaststelling van de overtreder wenst aan te knopen bij de brief van Binance van 29 juli 2021, waarin Binance een schriftelijke toelichting geeft op de wijze waarop Binance op hoofdlijnen wereldwijd is georganiseerd. Binance wijst in voorgenoemde brief op de decentrale organisatiestructuur die Binance hanteert. Uit deze brief blijkt echter niet dat de genoemde entiteiten zich richten op (potentiële) klanten in Nederland noch dat deze entiteiten individueel diensten offeren in Nederland. Dat Binance heeft benoemd welke operators in algemene zin (technisch) betrokken zijn bij het faciliteren van het Binance platform, zonder daarbij oog te hebben gehad voor de juridische context waarin DNB die vraag wellicht heeft gesteld, maakt volgen Binance niet dat daarmee is komen vast te staan dat ieder van de genoemde entiteiten zich met registratieplichtige cryptodiensten zou richten op Nederland. DNB specificeert of onderbouwt verder ook niet welk verwijt ten aanzien van iedere individuele entiteit wordt gemaakt en waarom door die entiteit regelgeving zou zijn overtreden.
61. In het bestuursrecht, en in het bijzonder bij het opleggen van punitieve sancties zoals de voorgenomen boete, ligt de bewijslast bij het bestuursorgaan. Vanwege het punitieve karakter worden aan het bewijs hoge eisen gesteld. Uit het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete blijkt niet dat DNB aan deze strenge bewijslast heeft voldaan. Het opleggen van een bestuurlijke boete zou volgens Binance gelet op het voorgaande in strijd zijn met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.
62. Het is zonder concrete bevindingen ten aanzien van de specifieke entiteiten bovendien lastig om tegen het voornemen tot boete [VERTROUWELIJK] op te komen en zienswijzen te geven, hetgeen in strijd komt met artikel 4:8 van de Awb op grond waarvan belanghebbenden de mogelijkheid moeten krijgen om gehoord te worden. Als niet concreet kenbaar is wat DNB ieder van deze entiteiten verwijt, kan Binance daar ook niet een zienswijze op geven. Het drukt op ieder van deze entiteiten wanneer zij worden genoemd in een handhavingsbesluit, omdat onder andere door een eventuele publicatie de reputatie kan worden aangetast en de constatering van een overtreding ook een antecedent kan opleveren, hetgeen in dit geval dus vele antecedenten zou kunnen opleveren.

#### *Reactie DNB*

63. DNB merkt Binance Holdings Ltd. aan als overtreder van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft, zoals is opgenomen in de aanhef van de kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. DNB stelt dit vast aan de hand van de volgende omstandigheden, in onderlinge samenhang gezien. Bij brieven van 21 mei 2021 en 22 juni 2021 heeft DNB Binance in kennis gesteld van de constatering van DNB dat Binance in strijd met de registratieplicht handelt. De eerste reactie van de zijde van Binance op deze brieven is gegeven bij e-mail van 24 juni 2021. Deze e-mail is verzonden door [VERTROUWELIJK]. Voor [VERTROUWELIJK] geldt dat hij staat geregistreerd als advocaat

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

werkzaam voor Binance Holdings Ltd.<sup>33</sup> De genoemde personen beschikken allen over een e-mailadres met domeinnaam @Binance.com. DNB leidt hieruit af dat zij voor dezelfde vennootschap werkzaam zijn, aldus voor Binance Holdings Ltd. In de zienswijze in het kader van de ten aanzien van Binance Holdings Ltd. voorgenomen openbare waarschuwing, gaf [VERTROUWELIJK] aan dat Binance Holdings Ltd. houder is van de intellectueel eigendomsrechten.<sup>34</sup> DNB gaat ervan uit dat hieronder ook Binance.com valt. Voorts is tijdens de zienswijze in het kader van de openbare waarschuwing niet weersproken dat Binance Holdings Ltd. aanbieder is van cryptodiensten. Ten slotte wordt bij de Binance App in de App Store Binance Ltd. genoemd.<sup>35</sup>

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

64. Gelet op het voorgaande stelt DNB vast dat de overtredingen zijn begaan door Binance Holdings Ltd. DNB legt dus niet aan alle overige door Binance genoemde entiteiten een bestuurlijke boete op. Ten aanzien van hen zal dus ook geen publicatie plaatsvinden. Evenmin levert de bestuurlijke boete ten aanzien van de betrokken beleidsbepalers van de overige entiteiten een antecedent op. Binance Holdings Ltd. heeft naar aanleiding van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete een uitgebreide schriftelijke zienswijze gegeven. Van strijd met artikel 4:8 van de Awb kan reeds hierom geen sprake zijn. Ook anderszins ziet DNB niet in dat haar handelen in strijd met zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel zou zijn. DNB verwijst naar randnummers 29 tot en met 51, waarin zij uitgebreid motiveert hoe zij tot de vaststelling komt dat Binance artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft heeft overtreden.

*Schending van het nemo tenetur-beginsel<sup>36</sup>**Zienswijze Binance*

65. Gelet op het nemo tenetur-beginsel kan van een belanghebbende niet worden verlangd dat hij bewijs voor oplegging van een bestuurlijke boete tegen zichzelf levert.<sup>37</sup> De bewijsvoering dient door het bestuursorgaan te geschieden. DNB kan zich volgens Binance niet enkel beperken tot het aannemelijk maken van de feiten. Met haar informatieverzoek van 23 juli 2021 over de activiteiten van Binance, waar DNB zich nu op beroept, heeft DNB wilsafhankelijk materiaal opgevraagd. Gezien de voorgenomen boete moet ervan uit worden gegaan dat DNB deze informatie heeft opgevraagd met het oog op het opleggen van bestraffende sanctie (in de zin van artikel 5:10a van de Awb). Dit wordt onderstreept doordat DNB in datzelfde stadium een openbare waarschuwing aan het voorbereiden was en in eerdere correspondentie met Binance erop wees dat zij formele maatregelen zou kunnen nemen of het OM zou kunnen inschakelen. Door Binance niet de cautie te geven terwijl het wel ging om wilsafhankelijk materiaal, mag de door DNB verkregen informatie over deze Binance-entiteiten niet worden gebruikt voor het opleggen van een (bestraffende)

<sup>33</sup> [VERTROUWELIJK].

<sup>34</sup> Dit wordt bevestigd door het op 25 januari 2022 door Binance overgelegde organogram, waarop staat dat de handelsnamen en de domeinnaam eigendom zijn van Binance Holdings Ltd.

<sup>35</sup> Binance Ltd. komt op het door Binance tijdens de zienswijze ten aanzien van de voorgenomen bestuurlijke boete overgelede organogram niet voor. DNB gaat er daarom vanuit dat hier Binance Holdings Ltd. wordt bedoeld.

<sup>36</sup> Randnummers 70-80 van de zienswijze.

<sup>37</sup> Rb. Rotterdam, 15 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8566, r.o. 8. 2

maatregel.<sup>38</sup> Binance verzoekt DNB daarom om deze informatie verder buiten beschouwing te laten.

**Datum**  
25 april 2022

*Reactie DNB*

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

66. DNB stelt voorop dat zij zich bij de vaststelling van de overtreding niet enkel baseert op door Binance in reactie op de e-mail van DNB van 23 juli 2021 overgelegde informatie. Reeds bij brieven van 21 mei 2021 en 22 juni 2021 heeft DNB aangetoond dat Binance in strijd met de registratieplicht handelt. Bij deze brieven zijn screenshots gevoegd van onder andere de Nederlandse website van Binance, de (Nederlandstalige) Binance app, de nieuwsbrief van Binance van 8 oktober 2020 en de beschikbare betaalmethode iDeal. DNB verwijst naar randnummers 29 tot en met 51 waarin zij uiteenzet dat hieruit volgt dat Binance in Nederland cryptodiensten aanbiedt, althans, heeft aangeboden.
67. Los hiervan is DNB van oordeel dat zij niet in strijd met het nemo tenetur-beginsel heeft gehandeld. DNB onderbouwt dit als volgt. De e-mail van 23 juli 2021 waarnaar Binance verwijst, volgde op een telefoongesprek van diezelfde dag.<sup>39</sup> Dit telefoongesprek is door Binance zelf bij e-mails van 7 en 14 juli 2021 geïnitieerd. De e-mail van DNB van 23 juli 2021 is slechts een vastlegging van de vragen die in het telefoongesprek door DNB zijn gesteld, omdat de vertegenwoordigers van Binance de antwoorden op de vragen tijdens het telefoongesprek niet direct paraat hadden. Op grond van artikel 5:10a, eerste lid, van de Awb bestaat pas een cautieplicht wanneer naar objectieve maatstaven kan worden vastgesteld dat sprake is van een verhoor met het oog op een aan de verhoorde op te leggen bestraffende sanctie.<sup>40</sup> Van een dergelijk verhoor is in dit geval geen sprake geweest, te meer nu het gesprek op verzoek van Binance heeft plaatsgevonden. Dat DNB in haar e-mail van 23 juli 2021 heeft aangegeven dat zij vaststelt dat Binance in overtreding is van de registratieplicht, maakt nog niet dat het telefoongesprek heeft plaatsgevonden met het oogmerk om een bestuurlijke boete op te leggen.
68. Evenmin is op de e-mail waarnaar Binance verwijst de zogenoemde reflexwerking van het zwijgrecht van toepassing. Deze reflexwerking houdt in dat een verklaring die onder dwang is verkregen niet mag worden gebruikt voor het bewijs van een bestraffende sanctie.<sup>41</sup> De informatie die Binance naar aanleiding van het telefoongesprek en de e-mail van 23 juli 2021 heeft overgelegd, is niet onder dwang verkregen. Immers, de e-mail van 23 juli 2021 is geen informatievordering in de zin van artikel 5:16 en 5:17 van de Awb waarbij naar de medewerkingsplicht uit artikel 5:20 van de Awb wordt verwezen<sup>42</sup>, maar – zoals hiervoor aangegeven – volgt deze na een door Binance zelf geïnitieerd telefoongesprek. Ook anderszins is DNB niet gebleken dat de informatie onder dwang is verkregen. Gelet op het voorgaande ziet DNB geen aanleiding om de informatie die Binance in haar reactie op de e-mail van 23 juli 2021 heeft overgelegd buiten beschouwing te laten.

<sup>38</sup> CbB 6 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:366, r.o. 6.3.2. - 6.3.3.

<sup>39</sup> Namens Binance waren bij dit telefoongesprek aanwezig [VERTROUWELIJK].

<sup>40</sup> ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2115, r.o. 7.2. en CbB 6 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:366.

<sup>41</sup> Zie de uitspraak van het CbB van 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177 en meer recent de uitspraak van het CbB van 6 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:366.

<sup>42</sup> Zoals wel het geval was in de casus bij de uitspraak van 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177.

*Zienswijze Binance*

69. Binance geeft aan dat zij nimmer *vanuit* Nederland diensten heeft aangeboden. Binance Nederland B.V. is nog niet actief en is pas op 7 oktober 2021 is opgericht. Ook overigens heeft Binance geen in Nederland gevestigde entiteiten. Binance betwist eveneens dat zij *in Nederland* cryptodiensten aanbiedt of heeft aangeboden terwijl daar op grond van de Wwft een registratie bij DNB voor nodig was. Het enkele feit dat Binance Nederlandse klanten heeft, betekent - anders dan DNB stelt - niet dat zij zich ook steeds daadwerkelijk en actief op Nederland heeft gericht. Het *sec* aanbieden van diensten en het *sec* hebben van Nederlandse klanten kwalificeert niet als het aanbieden in Nederland. Dit volgt volgens Binance uit de parlementaire geschiedenis.<sup>44</sup> Ook het feit dat de dienst van een aanbieder via internet te benaderen is uit Nederland, maakt niet dat die aanbieder zijn diensten aanbiedt in Nederland, althans dat die zich richt op de Nederlandse markt.<sup>45</sup> Om te kunnen bepalen of er sprake is van aanbieden in Nederland, en dus of een bepaalde partij zich richt op de Nederlandse markt, moet er meer zijn en daartoe worden gekeken naar additionele omstandigheden, uitgangspunten, aanwijzingen en factoren.<sup>46</sup> Het gaat daarbij bovendien om *actief* aanbieden van diensten, met het oog om consumenten als klant te winnen.
70. Bovendien heeft Binance maatregelen genomen om aanwijzingen die erop zouden kunnen duiden dat zij zich zou richten tot de Nederlandse markt, weg te nemen. Zo is zij gestopt met actieve marketing richting ingezetenen van Nederland, gestopt met marketing naar bestaande Nederlandse klanten en is iDeal als betaalmogelijkheid verwijderd. Voorts heeft Binance na ontvangst van de brief van DNB van 22 juni 2021 - waarin DNB aangeeft dat zij van mening is dat Binance zich nog steeds richt op de Nederlandse markt - aanvullende maatregelen getroffen. Dit zijn onder meer het wijzigen van domeinnamen, het verwijderen van Nederlandstalige informatie over de app en het verwijderen van informatie voor bestaande klanten over het doen van belastingaangifte in Nederland over crypto's. Ten aanzien van de beschikbaarheid van de Nederlandse taal bij een programma waarmee de desktopapplicatie van Binance kan worden geïnstalleerd, merkt Binance op dat het desktopprogramma zelf geen Nederlandse inhoud heeft en dat dit installatieprogramma alleen kan worden gevonden op de Engelstalige website van Binance. Gelet op de Europese jurisprudentie is Binance van mening dat deze enkele indicator onvoldoende is om tot de conclusie te komen dat Binance zich richt tot de Nederlandse markt.
71. In ieder geval geldt volgens Binance dat zij zich op dit moment niet richt tot de Nederlandse markt. Het instagram-account waaraan DNB refereert ziet thans enkel nog op België. Ditzelfde geldt voor het Telegram kanaal, dat een Vlaams kanaal is en dat wordt onderhouden door vrijwilligers die niet

<sup>43</sup> Randnummers 81-90 en 92-111.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 3.

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 3 en Kamerstukken II 2018/19, 35 245, Algemeen deel, par. 3. 2.3.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 3 en Kamerstukken II 2018/19, 35 245, Algemeen deel, par. 3. 2.3

aan Binance verbonden zijn. Voor wat betreft de presentatie van [VERTROUWELIJK] geldt dat deze niet was gericht op potentiële nieuwe klanten. De presentatie vloeide voort uit de compliance-focus van Binance en was beschikbaar voor bestaande Nederlandse klanten die zich wilden informeren over de wijze waarop zij belastingaangifte konden doen over hun crypto-assets en/of -verdiensten. Het was daarmee niet een aanwijzing dat Binance zich richtte op Nederland. Deze presentatie is zoals reeds opgemerkt door Binance verwijderd. De nieuwsbrief van 8 oktober 2020 waar DNB op wijst, is verstuurd in de overgangsperiode en richtte zich op bestaande klanten. Binance heeft daarmee niet de intentie gehad om zich tot nieuwe klanten te richten. Ten slotte heeft Binance inmiddels iDeal en andere betaalkanalen zijn afgesloten voor Nederlandse klanten waardoor het deponeren of opnemen van fiat-geld op een Binance account onmogelijk is.

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

#### *Reactie DNB*

72. Met Binance is DNB van mening dat Binance niet *vanuit Nederland* diensten heeft aangeboden. Anders dan Binance stelt, is DNB van oordeel dat Binance wel *in Nederland* diensten heeft aangeboden tot in ieder geval 1 december 2021. DNB overweegt daartoe als volgt.
73. Uit de parlementaire geschiedenis waar Binance naar verwijst volgt dat de registratieplicht *enerzijds* van toepassing is op personen die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aanbieden, en *anderzijds* op personen die in een andere lidstaat of in een derde land zich met hun dienstverlening richten op de Nederlandse markt. Slechts ten aanzien van deze laatste omstandigheid vermeldt de memorie van toelichting dat “het sec aanbieden van de dienst niet voldoende [is]”:

*“De registratieplicht geldt voor aanbieders die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta of bewaarportemonnees voor virtuele valuatie aanbieden. Deze registratieplicht geldt ook voor een aanbieder in een andere lidstaat of in een derde land die zich met zijn dienstverlening richt op de Nederlandse markt. Alleen het sec aanbieden van de dienst is niet voldoende. In [...] het algemene deel van deze toelichting is nader ingegaan op de omstandigheden die mede kunnen bepalen wanneer een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt. De registratieplicht geldt eveneens voor in Nederland gevestigde partijen die beroeps- of bedrijfsmatig hun diensten aanbieden aan personen in andere landen. De registratieplicht is dus niet te omzeilen door alleen buiten Nederland diensten aan te bieden. Ook partijen buiten Nederland kunnen in Nederland actief deze diensten aanbieden. [onderstreping toegevoegd]”<sup>47</sup>*

74. Zoals DNB in randnummers 38 tot en met 43 heeft overwogen, is DNB van oordeel dat Binance *in Nederland* cryptodiensten aanbiedt, althans, heeft aangeboden in de periode van 21 maart 2020 tot in ieder geval 1 december 2021. Binance heeft zich op meerdere manieren gericht tot de Nederlandse

<sup>47</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 43.

markt, onder meer door het hebben van een Nederlandstalige app en een website met Nederlandse domeinnaam. Daarnaast heeft Binance op 8 oktober 2020 een nieuwsbrief in het Nederlands gestuurd, waaruit volgt dat Binance zich op dat moment uitdrukkelijk richtte tot de Nederlandse markt. Ten aanzien van de stelling van Binance dat deze nieuwsbrief heeft verstuurd binnen de overgangperiode, merkt DNB op dat de overgangperiode alleen gold voor aanbieders die actief waren vóór de inwerkingtreding van de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn én die reeds een verzoek tot registratie en verzoek tot toetsing van de beleidsbepalers en de houder(s) van een gekwalificeerde deelneming hebben aangevraagd.<sup>48</sup> Binance was weliswaar reeds actief, maar voldeed niet aan de overige voorwaarden, waardoor de overgangperiode ook niet op haar van toepassing was. Wat betreft de presentatie van [VERTROUWELIJK] geldt dat deze via YouTube ook voor een breder publiek toegankelijk was en dus niet enkel beschikbaar was voor bestaande klanten van Binance.<sup>49</sup>

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

75. De hiervoor en in randnummers 38 tot en met 43 genoemde factoren in onderlinge samenhang bezien, leiden tot het oordeel van DNB dat Binance haar diensten in Nederland aanbiedt, althans, heeft aangeboden. Binance geeft in haar brief van 7 juli 2021 aan dat zij zou zijn gestopt met actieve marketing richting ingezetenen van Nederland en bestaande Nederlandse klanten en iDeal als betaalmogelijkheid zou hebben verwijderd. Kennelijk was Binance op dat moment ook van mening dat zij zich met haar marketing in ieder geval tot op dat moment richtte op Nederlandse ingezetenen. Dat Binance later nog aanvullende maatregelen heeft getroffen, zoals het wijzigen van domeinnamen, het verwijderen van Nederlandstalige informatie over het doen van belastingaangifte in Nederland en het aanpassen van het Instagram account en Telegram kanaal van 'Benelux' naar 'België' doen er niet aan af dat Binance zich op meerdere momenten in de periode van 21 mei 2020 tot in ieder geval 1 december 2021 actief heeft gericht op de Nederlandse markt, zonder de daartoe vereiste registratie bij DNB.
76. Ten overvloedige merkt DNB nog op dat enkel indien Binance in of vanuit een andere lidstaat of derde land cryptodiensten zou aanbieden en zich niet met haar dienstverlening zou richten op de Nederlandse markt, de door Binance aangehaalde passage uit de memorie van toelichting relevant zou kunnen zijn. In dit kader merkt DNB overigens op dat zelfs in die situatie de registratieplicht, anders dan Binance betoogt, niet alleen ziet op het initiëren van contact met nieuwe klanten, maar ook op het doorlopend aanbieden van cryptodiensten aan bestaande (Nederlandse) klanten. Nu niet in geschil is dat Binance haar cryptodiensten aanbiedt aan bestaande (Nederlandse) klanten, zou ook in dat geval de registratieplicht desalniettemin van toepassing zijn op Binance. Anders dan Binance stelt, kan volgens DNB niet uit de parlementaire geschiedenis worden afgeleid dat het hebben van Nederlandse klanten buiten de registratieplicht zou vallen. In de passage uit de wetsgeschiedenis waar Binance aan refereert

<sup>48</sup> <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-sectoren/aanbieders-cryptodiensten/registratieaanvraag/aanbieden-van-cryptodiensten-tijdens-het-registratieproces/>.

<sup>49</sup> Destijds beschikbaar via <https://www.youtube.com/watch?v=s1EV2dMMcsw>.



staat immers dat alleen het *sec* aanbieden van de dienst onvoldoende is.<sup>50</sup> Dit is volgens DNB een wezenlijk verschil met het doorlopend bedienen van een groot aantal Nederlandse klanten.

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

*Strijd met het lex certa-beginsel*<sup>51</sup>

#### *Zienswijze Binance*

77. Zoals hiervoor door Binance is toegelicht, bestaat volgens haar een onderscheid tussen het hebben van Nederlandse klanten en het aanbieden van diensten in Nederland. Mocht DNB hier toch anders over denken, dan geldt op grond van het *lex certa*-beginsel dat de vermeende normschending voor Binance niet kenbaar kon zijn.<sup>52</sup> Twijfel over invulling van de norm moet dan tot het voordeel van Binance strekken<sup>53</sup>, aldus Binance.

#### *Reactie DNB*

78. DNB merkt hierover op dat het *lex certa*-beginsel, dat mede besloten ligt in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en artikel 7 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), met het oog op de rechtszekerheid vereist dat in ieder geval de invulling van een wettelijke bepaling voldoende duidelijk, bepaald en kenbaar (voorzienbaar) dient te zijn. De strekking van het begrip voorzienbaarheid hangt in grote mate af van de inhoud van de betrokken tekst, zijn toepassingsgebied en het aantal en de hoedanigheid van degenen op wie die tekst van toepassing is. De eis van voorzienbaarheid verzet zich er niet tegen dat de betrokken personen deskundig advies dienen in te winnen om de consequenties te kunnen beoordelen die uit een bepaalde handeling kunnen voortvloeien. Dit geldt in het bijzonder voor professionals, zoals grote cryptodienstverleners als Binance, die de nodige voorzichtigheid in acht plegen te nemen bij het verlenen van haar diensten. Ook kan men van hen verwachten dat zij bijzondere zorg betrachten bij het beoordelen van de daarmee verbonden risico's.<sup>54</sup> Zoals in randnummer 57 is toegelicht, is DNB van mening dat Binance als mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten op de hoogte diende te zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving. DNB heeft aan de (aanstaande) registratieverplichting ook op diverse manieren ruchtbaarheid gegeven, zoals door een publicatie op de website van DNB.<sup>55</sup> In deze publicatie biedt DNB de mogelijkheid met DNB contact op te nemen als een partij twijfelt of hij in registratieplichtige diensten aanbiedt. Het had op de weg van Binance, als grootste speler op de Nederlandse markt, gelegen om bij twijfel deskundig advies in te winnen. DNB is van mening dat het voor Binance desondanks voldoende voorzienbaar was dat zij de normen uit artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft overtrad, zeker op het moment dat zij zich met haar

<sup>50</sup> *Kamerstukken II*, 2018/2019, 35 245, nr. 3.

<sup>51</sup> Randnummer 91 van de zienswijze.

<sup>52</sup> Rechtbank Rotterdam, 4 juni 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3892, r.o. 3.3.

<sup>53</sup> Hoge Raad, 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:63, r.o. 3.5.3.

<sup>54</sup> Zie de uitspraak van het EHRM van 20 januari 2009, *Sud Fondi SRL en anderen tegen Italië*, nr. 75909/01 (ECLI:CE:ECHR:2009:0120JUD007590901), herhaald in de uitspraak van het CbB van 26 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:961, r.o. 5.4.

<sup>55</sup> <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2020/dnb-roept-cryptodienstverleners-op-om-voor-18-mei-een-registratie-aan-te-vragen>.

Nederlandstalige website, app en nieuwsbrief en de betaalmogelijkheid via iDeal, richtte tot Nederlandse (potentiële) klanten.

**Datum**  
25 april 2022

79. Voor zover Binance betoogt dat voor haar onvoldoende voorzienbaar was dat zij na de door haar getroffen maatregelen, zoals staken van de marketingactiviteiten richting ingezetenen van Nederland, het verwijderen van iDeal als betaalmogelijkheid en het offline halen van de website met Nederlandse domeinnaam en de Nederlandstalige app, nog in overtreding was, merkt DNB op dat zij kort daarna bij brief van 22 juni 2021 en e-mail van 23 juli 2021 heeft vastgesteld en aan Binance kenbaar heeft gemaakt dat Binance op dat moment nog steeds in overtreding was. Binance kon en mocht er toen dus niet op vertrouwen dat de overtredingen zouden zijn beëindigd. Ten slotte merkt DNB op dat 48 partijen tijdig een registratieaanvraag bij DNB hebben ingediend, waaronder ook een groot aantal partijen die – net als Binance - vanuit het buitenland cryptodiensten aanbieden op de Nederlandse markt. Kennelijk was het voor hen voldoende duidelijk dat zij zich bij DNB diende te registreren. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat van strijd met het lex certa-beginsel geen sprake is.

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

*In redelijkheid geen bestuurlijke boete*<sup>56</sup>

#### *Zienswijze Binance*

80. Binance meent dat de belangenafweging door DNB, zoals die in het voornemen is opgenomen, te abstract en onvolledig is. DNB overweegt alleen in abstracto de ernst van de vermeende overtreding en gaat eraan voorbij dat Binance reeds over een uitgebreid AML systeem beschikt dat de met de Wwft beoogde doelstellingen beschermt. Tevens heeft Binance voormalig medewerkers van opsporingsdiensten aangenomen om Wwft-risico's te bestrijden. Door deze omstandigheden niet mee te wegen is de belangenafweging van DNB onvolledig en/of eenzijdig.
81. Ten aanzien van de mate van verwijtbaarheid en duur van de overtreding, overweegt DNB in algemene zin dat Binance op de hoogte had moeten zijn van de registratieplicht. DNB neemt in haar overwegingen niet mee dat Binance haar medewerking heeft verleend en maatregelen heeft getroffen om onbedoelde herhaling van de vermeende overtreding te voorkomen. Nadat DNB op nadere indicatoren had gewezen die zouden kunnen duiden op het aanbieden in Nederland, heeft Binance deze direct verwijderd, ondanks dat Binance van mening is dat zij niet registratieplichtig is. In aanvulling op de mitigerende maatregelen heeft Binance – om DNB tegemoet te komen - een plan uitgewerkt om tijdelijk bestaande klanten bij een reeds bij DNB geregistreerde aanbieder onder te brengen. Door deze omstandigheden niet mee te wegen, is de belangenafweging van DNB ook op dit punt uit balans.
82. Daarnaast verwijt DNB dat Binance veel klanten heeft. Zoals uiteengezet in deze zienswijze kwalificeert het hebben van klanten als zodanig niet als een overtreding van de registratieplicht. Voorts gaat het hierbij om gebruikers die klant zijn geworden bij Binance zonder dat Binance de wil had om Nederlandse klanten aan zich te binden en waarvan het leeuwendeel klant

<sup>56</sup> Randnummers 160-164 van de zienswijze.

is geworden vóórdat de registratieplicht onder de Wwft werd ingevoerd. Het feit dat Binance veel klanten heeft, zegt dus niets over de verwijtbaarheid als zodanig.

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

83. Verder overweegt DNB dat de duur van de overtreding bijdraagt aan de mate van verwijtbaarheid. Ook hiervoor geldt dat Binance indicatoren voor het richten op Nederland heeft verwijderd, en door DNB geïdentificeerde indicatoren op verzoek eveneens heeft verwijderd. Dat DNB eventuele indicatoren voor het richten op Nederland extensiever interpreteert dan hoe Binance dat heeft gedaan op basis van een analyse van Europese wetgeving, maakt niet dat met zekerheid kan worden gezegd dat de overtreding tot toen heeft geduurd. En in ieder geval nadat Binance alle door DNB genoemde indicatoren heeft verwijderd, mag Binance er - mede gelet op het lex certa-beginsel - vanuit gaan dat de overtreding van het richten op de Nederlandse markt daarmee is gestopt.
84. Ten slotte merkt Binance op dat het onredelijk is dat DNB de suggestie wekt dat een boete passend zou zijn, omdat geen opvolging is gegeven aan [VERTROUWELIJK].

#### *Reactie DNB*

85. Wat betreft de ernst van de overtredingen merkt DNB op dat de registratieplicht is ingevoerd omdat cryptodiensten een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme kennen.<sup>57</sup> Gezien deze risico's, heeft de wetgever het noodzakelijk geacht om een registratieplicht voor aanbieders van cryptodiensten in te voeren, alvorens diensten in of vanuit Nederland kunnen worden verleend. Door zonder registratie bij DNB cryptodiensten te verlenen, heeft Binance zich aan het integriteitstoezicht van DNB onttrokken. Dit maakt op zichzelf al dat sprake is van een ernstige overtreding. Dat Binance zelf over een uitgebreid AML systeem beschikt, maakt dit - wat hier verder van zij - niet anders. Nu Binance actief is zonder registratie bij DNB, is de adequate werking van dit systeem door DNB niet te controleren. DNB kan niet zonder meer uit gaan van een adequate werking van dit systeem, zeker niet nu Binance in haar mondelinge zienswijze op 2 februari 2022 heeft aangegeven dat zij zonder registratie nog geen melding bij de FIU-NL kan doen indien zij op een ongebruikelijke transactie stuit. Dit klemmt te meer gelet op de omvang van Binance en daarmee gelet op bijvoorbeeld het potentieel groot aantal ongebruikelijke transacties dat buiten zicht van de opsporingsinstanties blijft. Voorts kon Binance tijdens de mondelinge zienswijze niet aangeven hoe groot het aantal ongebruikelijke transacties is waarvan zij melding zou hebben gemaakt als zij geregistreerd zou zijn. Mede hierom kan dus niet worden gezegd dat de risico's die de Wwft beoogt te beschermen, adequaat gemitigeerd zijn. DNB verwijst voorts naar randnummers 55 en 56 waarin zij nader op de ernst van de overtredingen ingaat.
86. Ten aanzien van de mate van verwijtbaarheid merkt DNB op dat zij in de kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete uitvoerig is ingegaan op de omstandigheden waaronder Binance op de hoogte had moeten zijn van de registratieplicht (zie hierover

<sup>57</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 35 245, nr. 3, p. 11.

randnummer 57 van dit besluit). Dat Binance naar aanleiding van correspondentie met DNB haar dienstverlening op een aantal punten heeft gewijzigd, maakt niet dat zij de overtreding heeft beëindigd. Zoals in randnummers 51, 55 en 56 is vastgesteld, is Binance gedurende een lange periode in overtreding van de registratieplicht. Van maatregelen ter voorkoming van herhaling van de overtreding is dan ook geen sprake, nu Binance tot op heden niet geregistreerd is en evenmin de overtredingen op een andere wijze heeft beëindigd. Het plan van Binance om tijdelijk bestaande klanten bij een reeds bij DNB geregistreerde aanbieder onder te brengen, is door Binance nooit uitgevoerd. Derhalve gaat DNB aan dit punt voorbij. DNB neemt bij het bepalen van de boetehoogte wel mee dat Binance naar aanleiding van de e-mail van DNB van 23 juli 2021 en tijdens de zienswijze in het kader van het voornemen van DNB om tot boeteoplegging over te gaan, relatief transparant over haar bedrijfsvoering is geweest (zie randnummer 105).

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

87. Voorts merkt DNB op dat zij het aantal klanten van Binance als omstandigheid meeweegt bij het bepalen van de omvang, en daarmee de ernst, van de overtreding. Zoals in randnummer 55 en 56 uiteengezet brengt het grote aantal klanten van Binance met zich dat op grote schaal dienstverlening waaraan inherent een hoog risico op witwassen en financieren van terrorisme kleeft, buiten het integriteitstoezicht van DNB blijft. Wat betreft de uitleg over het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' verwijst DNB naar randnummers 38 tot en met 43 en 72 tot en met 76 waarin DNB op dit punt ingaat.
88. Ten aanzien van de indicatoren aan de hand waarvan DNB concludeert dat Binance zich richt, althans heeft gericht, tot de Nederlandse markt, en het aanpassen van dienstverlening na de eerste correspondentie met DNB, verwijst DNB naar randnummers 38 tot en met 43 en 72 tot en met 76. Voor de reactie van DNB op de vermeende schending van het lex certa-beginsel verwijst DNB naar randnummers 78 en 79.
89. Ten slotte kan DNB de opmerking dat DNB een boete passend zou achten omdat geen opvolging is gegeven [VERTROUWELIJK] niet goed plaatsen. [VERTROUWELIJK] Naar aanleiding van de genoemde feiten en omstandigheden, in onderlinge samenhang bezien, heeft DNB een boeterapport opgesteld. In randnummers 54 tot en met 57 van onderhavig besluit zet DNB uiteen waarom zij het opleggen van een bestuurlijke boete opportuun acht. DNB betreft hierbij niet het al dan niet opvolgen van [VERTROUWELIJK].

*Strijd met het gelijkheidsbeginsel*<sup>58</sup>

#### *Zienswijze Binance*

90. Binance merkt op dat er veel aanbieders van cryptodienstverlening zijn met Nederlandse klanten die geen registratie hebben bij DNB en waartegen voor zover bekend ook niet wordt gehandhaafd door DNB voor het hebben van Nederlandse klanten. Dit leidt Binance onder andere af uit het feit dat alleen ten aanzien van Binance een openbare waarschuwing is

<sup>58</sup> Randnummers 183-186.

uitgevaardigd, terwijl het gelet op het publieke register van aanbieders van cryptodiensten aannemelijk is dat er andere niet (reeds) in Nederland geregistreerde cryptoaanbieders zijn die Nederlandse klanten bedienen. DNB geeft daar geen verklaring voor. Door alleen Binance maatregelen op te leggen, zou DNB mogelijk in strijd handelen met het gelijkheidsbeginsel.

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

#### *Reactie DNB*

91. Als DNB een overtreding van de Wwft constateert, beschikt zij over discretionaire bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid dient DNB de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, waaronder het gelijkheidsbeginsel.<sup>59</sup> Het gelijkheidsbeginsel strekt niet zover dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete onrechtmatig is louter omdat een eventuele andere overtreder niet is beboet.<sup>60</sup> Slechts indien sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen die duidt op willekeur in de handhavingspraktijk van de toezichthouder kan dit anders zijn.<sup>61</sup> Nu Binance stelt dat DNB in strijd met het verbod op willekeur dan wel het gelijkheidsbeginsel handelt, is het aan Binance om te onderbouwen met concrete gevallen die volgens haar op relevante punten vergelijkbaar zijn met haar situatie. Binance heeft dat nagelaten. Omdat DNB in de uitoefening van haar toezichtstaak op grond van artikel 22 van de Wwft gebonden is aan geheimhouding, kan DNB ook niet uitvoerig ingaan op eventuele andere cryptodienstverleners die zonder registratie bij DNB actief zijn op de Nederlandse markt en de eventuele inzet van handhavingsmaatregelen jegens deze partijen. Wel merkt DNB in algemene zin op dat Binance de grootste aanbieder van cryptodiensten in Nederland is en dat zij niet vóór 21 mei 2020 een registratieaanvraag heeft gedaan, waardoor zij al gedurende een lange periode in overtreding van de Wwft is.

*Boetehoogte niet vermeld in het voornemen*<sup>62</sup>

#### *Zienswijze Binance*

92. DNB gaat niet in op de hoogte van de voorgenomen boete, waardoor onder meer de proportionaliteit van de boete niet kan worden getoetst en het geven van een zienswijze ten aanzien van de boete en de omstandigheden die de boetehoogte bepalen, zinledig wordt. Het voornemen is daarmee op het punt van de opportuniteitstoets om al dan niet een boete op te leggen gebrekkig en eenzijdig. Dat maakt het voor Binance lastig om een concrete zienswijze op deze voorgenomen maatregel te geven. Zij krijgt immers maar beperkt inzicht in de overwegingen van DNB. Als DNB ondanks hetgeen Binance in haar zienswijze naar voren heeft gebracht, aanleiding ziet om een boete op te leggen, dan ontvangt Binance graag een aangevuld voornemen waarin in ieder geval de hoogte van de boete staat en in welke mate de relevante omstandigheden daarbij invloed hebben op het bedrag. Dit gelet op onder meer artikel 5:46 van de Awb en om te voorkomen dat een premature publicatie zou zijn gebaseerd op een onvolledig en onzorgvuldig voorbereid besluit.

<sup>59</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het Cbb van 15 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:145 en de uitspraak van het Cbb van 30 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:419.

<sup>60</sup> Zie de uitspraak van het Cbb van 14 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:401.

<sup>61</sup> Zie de uitspraak van het Cbb van 14 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:401.

<sup>62</sup> Randnummers 163, 164 en 187-199 van het voornemen.

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

#### *Reactie DNB*

93. Voor zover Binance beoogt aan te voeren dat DNB in strijd handelt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het verdedigingsbeginsel, omdat in het voornemen geen boetebedrag is genoemd, overweegt DNB dat uit de Awb niet volgt dat DNB reeds bij een voornemen gehouden is om het boetebedrag te vermelden. Dit wordt in vaste rechtspraak bevestigd.<sup>63</sup> In hetgeen Binance in haar zienswijze aanvoert, ziet DNB geen aanleiding om in dit geval anders te oordelen over de verplichtingen van DNB in deze fase van de procedure tot boeteoplegging. DNB zal derhalve niet tegemoet komen aan het verzoek van Binance om een aangevuld voornemen waarin de hoogte van de boete staat vermeld.

#### *Impact van set aan maatregelen<sup>64</sup>*

#### *Zienswijze Binance*

94. DNB kiest ervoor om [VERTROUWELIJK] een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete kenbaar te maken. Eerder publiceerde DNB al een openbare waarschuwing. In beginsel heeft een toezichthouder de beleidsvrijheid om twee maatregelen naast elkaar op te leggen. Die vrijheid wordt echter wel begrensd door de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel ex artikel 3:4 van de Awb. [VERTROUWELIJK] Deze handhavingsmaatregelen hebben niet alleen significante financiële en reputationele consequenties voor Binance, maar hebben mogelijk ook grote negatieve gevolgen voor de huidige Nederlandse klanten. Een dussdanige samenkomst van [VERTROUWELIJK] handhavingsmaatregelen voor Binance valt in de gegeven omstandigheden niet te rechtvaardigen. Dit geldt in het bijzonder vanwege de bereidwilligheid van Binance om zo goed mogelijk samen te werken met DNB, de hangende registratieaanvraag en de wijze waarop Binance AML-risico's beheerst. Binance wijst er tot slot nog op dat het opleggen van twee maatregelen eveneens onevenredig zou zijn, gelet op de verdubbeling van het aantal antecedenten dat daaruit voortvloeit, en de verdubbeling van de publicaties en diffamerende werking die daar het gevolg van is.

#### *Reactie DNB*

95. Het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4 van de Awb, bepaalt dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De ratio van het evenredigheidsbeginsel is niet het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen. Een besluit met 'harde' gevolgen is daarom niet per definitie een onevenredig besluit.<sup>65</sup> Bij de toetsing van een besluit aan het evenredigheidsbeginsel kunnen de (i) de geschiktheid, (ii) de noodzakelijkheid en (iii) de evenwichtigheid een rol spelen.<sup>66</sup> De bestuurlijke boete is de enige

<sup>63</sup> Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraken van het Cbb van 7 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:54, en 19 maart 2018, ECLI:NL:CBB:2018:53.

<sup>64</sup> Randnummer 225-233 van de zienswijze.

<sup>65</sup> Zie de uitspraak van de ABRvS van 2 februari 22, ECLI:NL:RVS:2022:285, ECLI:NL:RVS:2022:335 en ECLI:NL:RVS:2022:334.

<sup>66</sup> Zie de uitspraak van de ABRvS van 2 februari 22, ECLI:NL:RVS:2022:285, ECLI:NL:RVS:2022:335 en ECLI:NL:RVS:2022:334.

punitieve sanctie die DNB tot haar beschikking heeft en is bedoeld om de overtreder te straffen. DNB verwijst naar randnummers 55 tot en met 57 waarin zij ingaat op de ernst en de verwijtbaarheid van de geconstateerde overtredingen. Gelet op deze ernst en de verwijtbaarheid acht DNB het in dit geval passend en geboden om een bestraffende maatregel op te leggen aan Binance. De bestuurlijke boete is hiervoor een geschikt en – nu DNB niet over andere bestraffende maatregelen beschikt - noodzakelijk instrument. Deze op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel is ook in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor Binance. Binance stelt in haar zienswijze ook niet dat het opleggen van een bestuurlijke boete *an sich* onredelijk bezwarend is. Het is DNB ook niet gebleken dat dit wel het geval is. Voorts overweegt DNB dat het opleggen van een bestuurlijke boete, gelet op het feit dat eerder een openbare waarschuwing jegens Binance is uitgevaardigd [VERTROUWELIJK], evenmin onredelijk bezwarend is. DNB betreft in haar overweging dat de openbare waarschuwing tot doel heeft om het publiek, de markt en andere betrokken derden te informeren over de overtredende instelling en de overtreding.<sup>67</sup> Dat de openbare waarschuwing nadelige (reputationele) gevolgen heeft voor Binance is hieraan inherent. Zoals eerder aangegeven, heeft de bestuurlijke boete een bestraffend karakter. Gelet op deze uiteenlopende doelen kan DNB in dit geval besluiten een bestuurlijke boete op te leggen nadat een openbare waarschuwing is uitgevaardigd.<sup>68</sup> [VERTROUWELIJK]. Voorts overweegt DNB dat het feit dat een bestuurlijke boete een toezichtantecedent oplevert, hieraan inherent is en als zodanig niet aan het opleggen van een bestuurlijke boete in de weg staat.<sup>69</sup>

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

96. Ten aanzien van de gestelde onevenredigheid die zou zijn gelegen in het feit dat er mogelijk meerdere publicaties volgen, merkt DNB op dat zij deze beoordeling in een afzonderlijk publicatiebesluit maakt en steeds op het moment dat publicatie aan de orde is. Wat betreft de beoordeling van de gestelde onevenredigheid van de publicatie van onderhavig besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete, verwijst DNB naar het separaat te nemen openbaarmakingsbesluit. [VERTROUWELIJK].

**Conclusie**

97. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat de overtreding correct is vastgesteld en dat het opleggen van een bestuurlijke boete wegens deze overtreding gerechtvaardigd en proportioneel is. DNB acht geen feiten of omstandigheden aanwezig die aanleiding geven om van boeteoplegging af te zien. DNB ziet wel aanleiding om de bestuurlijke boete wegens verhoogde ernst en verwijtbaarheid te verhogen.

**F. Hoogte bestuurlijke boete**

98. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete neemt DNB artikel 31 van de Wwft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), de artikelen 3:4 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>67</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 34 808, nr. 3, p. 73.

<sup>68</sup> Vgl de uitspraak van de ABRvS van 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:860, ro. 9.1., waarin door de Afdeling wordt overwogen dat het evenredigheidsbeginsel zich er in beginsel niet tegen verzet dat voor een overtreding een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete wordt opgelegd, gelet op het te onderscheiden karakter van de sancties.

<sup>69</sup> Zie de uitspraak van het CBB van 2 februari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:101.

(Awb) en het Algemeen boetetoemingsbeleid DNB<sup>70</sup> (het boetetoemingsbeleid) in acht.

**Datum**  
25 april 2022

99. De overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft zijn ingevolge artikel 31 van de Wwft en artikel 13 van het Bbbfs elk beboetbaar met een boete uit categorie 3. Voor boetecategorie 3 geldt een basisbedrag van EUR 2.000.000,- met een minimumbedrag van EUR 0,- en een maximumbedrag van EUR 4.000.000,-.
100. DNB stelt de hoogte van de bestuurlijke boete vast aan de hand van het stappenplan als bedoeld in artikel 3 van het boetetoemingsbeleid (het stappenplan). Het basisbedrag van EUR 2.000.000,- vormt op basis van stap 1 van het stappenplan het uitgangspunt bij het vaststellen van het boetebedrag.
101. Bij het bepalen van een evenredige boetehoogte wegens de geconstateerde overtredingen houdt DNB, gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Awb rekening met de samenloop van de overtredingen. DNB is daarom legt daarom voor beide overtredingen één bestuurlijke boete op en neemt daarbij het basisbedrag van één overtreding als vertrekpunt.
102. Zoals DNB onder randnummers 55 en 56 heeft overwogen, is de overtreding zeer ernstig. DNB betreft hierbij met name het feit dat Binance mondiaal en in Nederland de grootste aanbieder van cryptodiensten is en dat de overtreding aldus een zeer grote omvang heeft. DNB ziet daarom aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 2 (ernst en/of duur) met 50% te verhogen tot EUR 3.000.000,-. Voorts ziet DNB aanleiding om het basisbedrag wegens verhoogde verwijtbaarheid op basis van stap 3 (mate van verwijtbaarheid) te verhogen met 25% tot een bedrag van EUR 3.500.000,-. Voor wat betreft de verwijtbaarheid verwijst DNB naar randnummer 57.
103. Een verhoging van het boetebedrag op grond van stap 4 (recidive) van het stappenplan is niet aan de orde, nu geen sprake is van de omstandigheid dat tijdens het plegen van de overtreding nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan Binance voor eenzelfde overtreding.
104. Op basis van stap 5 (omvang) van het stappenplan bedraagt het boetepercentage in dit geval 100%. Dit betekent dat het op basis van de stappen 1 tot en met 4 vastgestelde boetebedrag niet wordt gematigd.
105. DNB ziet aanleiding voor een matiging van het boetebedrag op basis van stap 6 (passendheidstoets) van het stappenplan. DNB overweegt dat Binance naar aanleiding van de e-mail van DNB van 23 juli 2021 en tijdens de zienswijze naar aanleiding van het voornemen van DNB om tot boeteoplegging over te gaan, relatief transparant over haar bedrijfsvoering is geweest. Voorts weegt DNB mee dat er inmiddels een registratieaanvraag aanhangig is en dat Binance ook in dat kader vragen

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

<sup>70</sup> Staatscourant 2020, nr. 63846.



van DNB binnen de gevraagde termijn beantwoordt. Gelet op het voorgaande matigt DNB de boete met 5% tot een bedrag van EUR 3.325.000,-.

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

106. Een verhoging van het boetebedrag op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan is niet van toepassing, nu DNB geen door Binance verkregen voordeel heeft vastgesteld.
107. Het boetebedrag dat op basis van de stappen 1 tot en met 7 van het stappenplan is vastgesteld, bedraagt derhalve EUR 3.325.000.
108. Binance heeft geen beroep gedaan op een beperkte draagkracht en ook anderszins is niet gebleken dat sprake is van een beperkte draagkracht. DNB ziet dan ook geen aanleiding het boetebedrag te matigen op basis van stap 8 (draagkracht) van het stappenplan.
109. Gelet op het voorgaande legt DNB aan Binance een bestuurlijke boete op van **EUR 3.325.000,-** voor overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

#### **G. Betaling van de boete**

110. De bestuurlijke boete dient betaald te worden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Awb voorgeschreven termijn van zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [VERTROUWELIJK] ten name van De Nederlandsche Bank N.V., onder vermelding van factuurnummer [VERTROUWELIJK]. De bestuurlijke boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente (momenteel 2%), welke wordt berekend vanaf de dag waarop, sinds de bekendmaking van dit besluit, zes weken zijn verstreken.

#### **H. Openbaarmaking**

111. Uit artikel 32f, eerste lid, van de Wwft volgt dat DNB een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete openbaar dient te maken, zodra het besluit onherroepelijk is geworden. In afwijking van het eerste lid maakt DNB op grond van artikel 32f, vierde lid, van de Wwft het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar, indien het een bestuurlijke boete gerangschikt in de derde categorie betreft. Nu DNB aan Binance een bestuurlijke boete uit de derde categorie oplegt, zal dit besluit zo spoedig mogelijk openbaar worden gemaakt. Binance wordt hierover op een later moment middels een publicatiebesluit afzonderlijk geïnformeerd.

#### **I. Bezwaar**

112. Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar maken. Rechtspersonen en gemachtigden die over eHerkenning beschikken dienen een bezwaarschrift in via het Digitaal Loket Toezicht: [www.dnb.nl/login/digitaal-loket-toezicht](http://www.dnb.nl/login/digitaal-loket-toezicht). Indien u niet over eHerkenning beschikt, kunt u een bezwaarschrift indienen via: [www.dnb.nl/bezwaarmaken](http://www.dnb.nl/bezwaarmaken), of per post bij:

De Nederlandsche Bank N.V.  
Divisie Juridische Zaken, afdeling Toezicht – Procedures & Privacy (TP&P)  
Postbus 98  
1000 AB Amsterdam

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

113. Ingevolge artikel 32b van de Wwft wordt met het instellen van bezwaar en beroep de verplichting tot betaling opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op dat beroep is beslist. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]

Directeur

Wwft

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

**Artikel 23b**

1. Een ieder die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten aanbiedt voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta registreert zich bij de Nederlandsche Bank.
2. Een ieder die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig bewaarportemonnees aanbiedt registreert zich bij de Nederlandsche Bank.

**Artikel 23c**

1. Een verzoek tot registratie als bedoeld in artikel 23b geschiedt onder opgave van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gegevens. Deze gegevens kunnen betrekking hebben op:
  - a. gegevens van feitelijke aard;
  - b. gegevens die verband houden met de naleving van voorschriften op grond van deze wet of de Sanctiewet 1977.
2. De Nederlandsche Bank registreert een aanbieder als bedoeld in artikel 23b binnen twee maanden na ontvangst van de in het eerste lid bedoelde gegevens.
3. Een aanbieder als bedoeld in artikel 23b kan enkel diensten als bedoeld in dit hoofdstuk aanbieden indien hij geregistreerd is.

**Artikel 32f, eerste en vierde lid**

1. De toezichthoudende autoriteit maakt een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie ingevolge deze wet openbaar. De openbaarmaking geschiedt zodra het besluit onherroepelijk is geworden.
4. In afwijking van het eerste lid maakt de toezichthoudende autoriteit een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar, indien het een bestuurlijke boete betreft ter zake van een overtreding van een voorschrift dat op grond van artikel 31, tweede lid, is gerangschikt in de derde categorie.

**Artikel 32g, eerste en tweede lid**

1. Openbaarmaking op grond van artikel 32f wordt uitgesteld of geschiedt in zodanige vorm dat de openbaar te maken gegevens niet herleidbaar zijn tot afzonderlijke personen, voor zover:
  - a. die gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn;
  - b. betrokken partijen in onevenredige mate schade zou berokkend;
  - c. een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de personen, bedoeld in artikel 24, naar mogelijke overtredingen zou worden ondermijnd; of
  - d. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht.
2. Openbaarmaking op grond van artikel 32f blijft achterwege, indien openbaarmaking overeenkomstig het eerste lid:
  - a. onevenredig zou zijn gezien de geringe ernst van de overtreding, tenzij het een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete betreft; of

- b. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.

**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

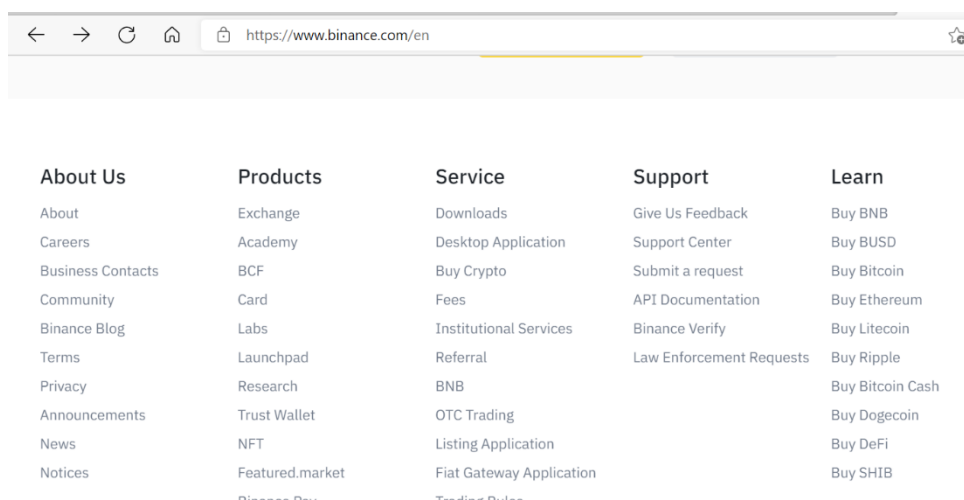
## Bijlage 2 Dienstverlening Binance

---

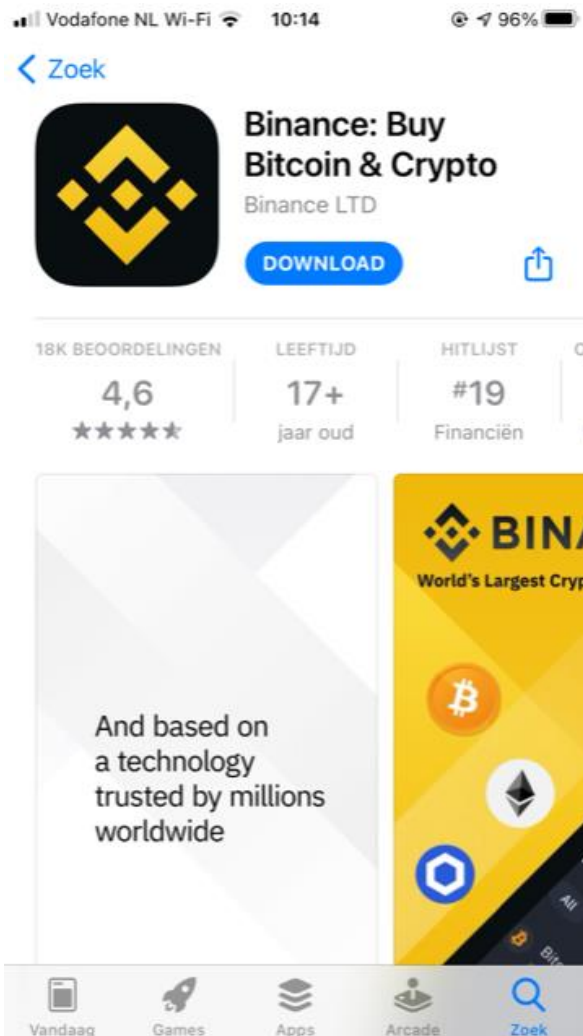
**Datum**  
25 april 2022

### 1. Website (www.binance.com/en) onder 'Exchange' (geraadpleegd op 23-07-2021)

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]



### 2. Applicatie Apple store (geraadpleegd op 23-07-2021)



**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**3. Terms (<https://www.binance.com/en/terms>) geraadpleegd op 23-07-2021)**

**10. Fiat Trading**

refers to spot transactions in which Digital Currencies are exchanged for fiat currencies or vice versa.

**1.1.1.1 a. Fiat Payments.**

If you choose to utilise the Fiat Trading, you agree that Binance UAB (registration number: 305595206) having its registered office at Didžioji g. 18, Vilnius, Lithuania, which is authorised by the Binance Operators, may act as an agent for Binance Operators and shall be responsible for the transaction (including for the purpose of refunds and cancellations). If the fiat payment for the crypto exchanged by the Binance Operators is made to Binance UAB acting as an agent of the Binance Operator, the payment is accepted by Binance UAB on

behalf of respective Binance Operator and you are deemed to be settled with the Binance Operator.

Separately, Binance Digital Limited (registration number: 12340481) having its registered office at Hub 26 Hunsworth Lane, Cleckheaton, England, BD19 4LN is also a channel which may be made available to Users for withdrawal of fiat.

**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

#### 4. Applicatie informatie (geraadpleegd op 23-07-2021)



Welcome to the World's Largest Crypto Exchange for a Reason; with over 300 Coins to Choose.

Trusted by millions of users worldwide. Get started today and buy Bitcoin, Ethereum, Link, Cardano, Binance Coin and even some meme coins! All with some of the lowest fees in crypto.

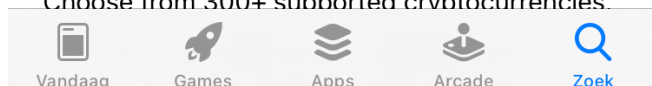
Here's what you can do on the platform:

LOOKING TO BUY OR SELL BITCOIN AND OTHER CRYPTO? THAT'S WHAT WE SPECIALIZE IN

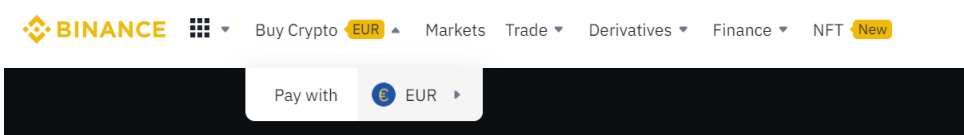
Shop Bitcoin, Ethereum, Chainlink, Cardano, Binance Coin and more. Simply add a debit or credit card to buy and sell crypto instantly.

WANT TO BE ABLE TO TRADE MORE THAN JUST BITCOIN AND ETHEREUM AND SWAP BETWEEN THEM ALL?

Choose from 300+ supported cryptocurrencies.



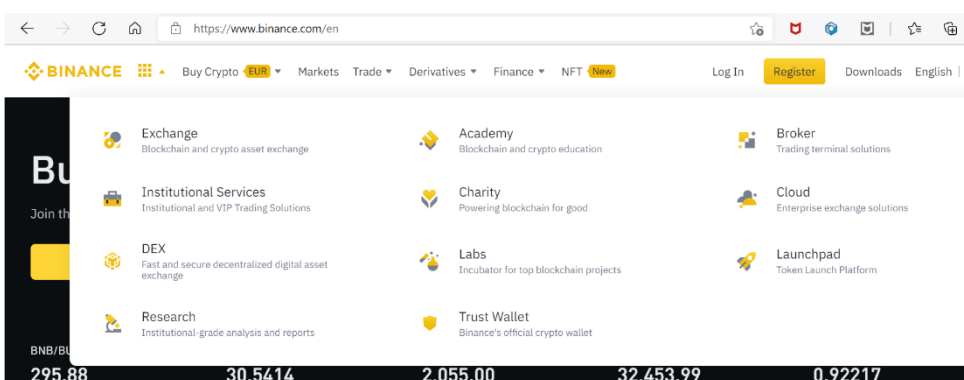
#### 5. Website [www.binance.com/en](https://www.binance.com/en) (geraadpleegd op 23-07-2021)



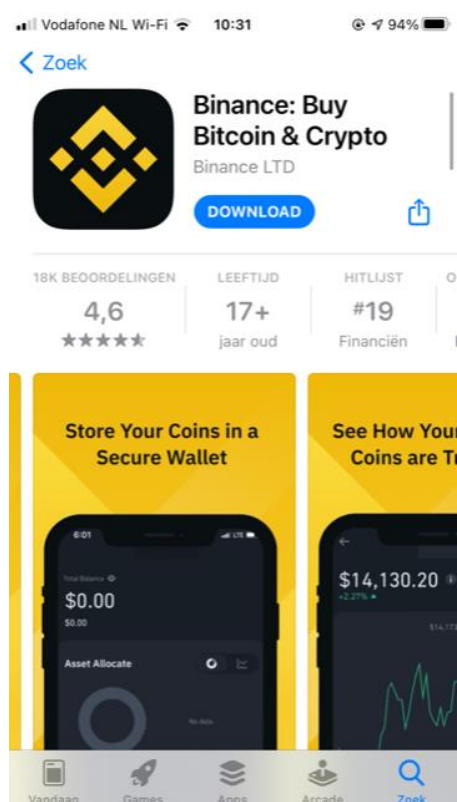
**Datum**  
25 april 2022

**Kenmerk**  
[VERTROUWELIJK]

**6. Website [www.binance.com/en](https://www.binance.com/en) --> onder 'Trust Wallet, Binance's official crypto wallet' (23-07-2021)**



**7. Applicatie. Zie 'Store Your Coins in a Secure Wallet' (geraadpleegd op 23-07-2021)**



**8. Website <https://www.binance.com/nl> (18-03-2021)**





**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**9. Appstore – Binance app** <https://www.binance.com/nl> (geraadpleegd op 18-03-2021)

## Mobiel



Alle kracht van Binance's cryptobeurs in de palm van je hand. Download vandaag nog de mobiele crypto-app van Binance.



## 10. Nederlandstalige nieuwsbrief d.d. 8 oktober 2020 'Nieuwe updates 2020-10-08'

Van: Binance <[do\\_not\\_reply@mailers2.binance.com](mailto:do_not_reply@mailers2.binance.com)>  
Verstuurd: donderdag 8 oktober 2020 13:21  
Aan:  
Onderwerp: Nieuws update 2020-10-08 11:21:36(UTC)

Datum  
25 april 2022

Kenmerk  
[VERTROUWELIJK]



d.d. 16 november 2020 'Gratis Bitcoin met iDeal promotie 2020-11-16

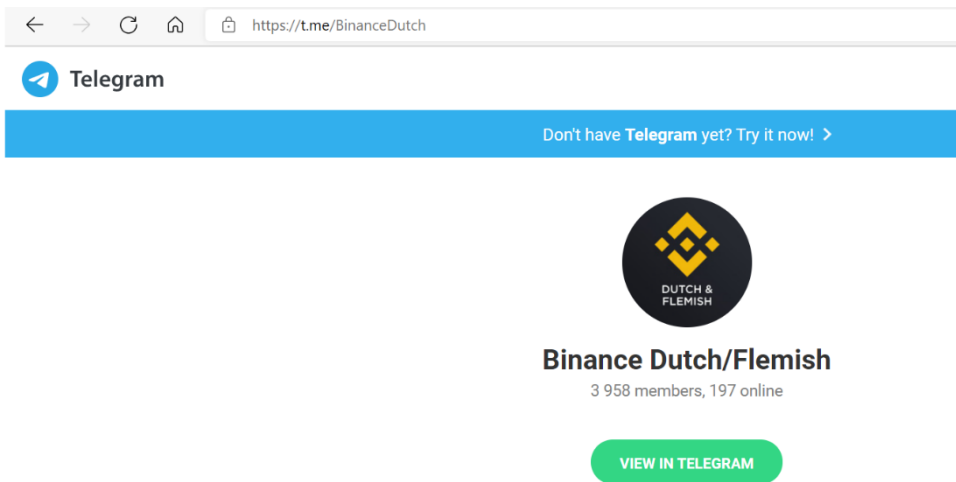
## 11. 'Bitcoin en je belastingaangifte in 2021 Webinar 2021-03-24'

[VERTROUWELIJK]

## 12. Social media 'binancebenelux' (geraadpleegd op 24 June 2021)



### 13. Telegram 'Binance Dutch/Flemish' (geraadpleegd op 23-07-2021)



**Datum**

25 april 2022

**Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]