

**Besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 29, aanhef en onder a, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) aan Payward International Markets Limited**

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

DNB legt aan Payward International Markets Limited (Payward International), gevestigd op de Britse Maagdeneilanden, een last onder dwangsom op als bedoeld in artikel 29, aanhef en onder a, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze last onder dwangsom wordt aan Payward International opgelegd voor overtreding van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

**De last onder dwangsom houdt in dat Payward International de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft beëindigt door niet langer in of vanuit Nederland diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees aan te bieden zonder de daarvoor vereiste registratie bij DNB.**

De termijn die DNB geeft waarbinnen volledig aan de last moet worden voldaan (de begunstigingstermijn) bedraagt **acht weken**. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom op voorgescreven wijze aan Payward International bekend is gemaakt. Na het verstrijken van deze termijn wordt direct een dwangsom van **EUR 500.000** verbeurd voor iedere **week** dat niet volledig aan de last is voldaan, met een maximum van **EUR 4.000.000**.

Aan dit besluit liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

## **1. Wettelijk kader**

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

## **2. Onderzoek van DNB**

### **2.1 Aanleiding en verloop onderzoek**

2. Bij brief van 7 november 2022<sup>1</sup> heeft DNB een informatieverzoek verstuurd naar Payward International (handelend onder de handelsnaam 'Kraken'). In het informatieverzoek heeft DNB het vermoeden uiteengezet dat Payward International in Nederland diensten aanbiedt voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees aanbiedt (hierna ook: cryptodiensten), terwijl zij niet bij DNB geregistreerd is. Om vast te stellen in hoeverre de onderneming in strijd handelt met het bepaalde in artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft, heeft DNB een onderzoek ingesteld. In verband hiermee heeft DNB Payward International vragen gesteld over onder andere de omvang van de cliëntenportefeuille en het *affiliate* en *referral* programma van Kraken.

---

<sup>1</sup> Kenmerk [VERTROUWELIJK].

3. Op 14 november 2022 heeft de gemachtigde van Payward International de ontvangst van het informatieverzoek van DNB telefonisch en per e-mail bevestigd.
4. Bij brief van 24 november 2022 heeft de gemachtigde namens Payward International<sup>2</sup> gereageerd op de brief van DNB van 7 november 2022. Uit deze reactie volgt dat [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten een account bij Kraken aanhouden. Hiervan hebben [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten in de periode van januari tot november 2022 ten minste één transactie verricht. Payward International ontkent dat zij de diensten van Kraken actief in Nederland aangeboden heeft: "*Kraken has not been proactively targeting the Dutch market nor soliciting Dutch clients. It has at all times been Kraken's intention to serve Dutch clients only at their own exclusive initiative.*"
5. Ten aanzien van de *affiliate* en *referral* programma's van Kraken wordt opgemerkt dat deze programma's een mondiaal bereik hebben en niet uitsluitend op de Nederlandse markt gericht zijn. Desondanks heeft het *affiliate* programma van Kraken [VERTROUWELIJK] deelnemers die bij registratie aangegeven hebben zich op Nederland te richten en/of met een website met een Nederlandse domeinextensie (.nl) geregistreerd zijn. Payward International is bereid om het *affiliate* en *referral* programma voor Nederlandse gebruikers op te schorten. Dit geldt ook voor andere verwijzingen naar Nederland op de website van Kraken. Bovendien is opgemerkt dat Payward International voornemens is een registratie-aanvraag bij DNB in te dienen.
6. Bij brief van 25 januari 2023<sup>3</sup> heeft DNB gereageerd op de brief van Payward International van 24 november 2022. In deze brief wordt opgemerkt dat DNB van Payward International verwacht dat zij de overtreding van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft zo spoedig mogelijk beëindigt. Dat wil zeggen dat Payward International het *affiliate* en *referral* programma van Kraken voor Nederlandse gebruikers opschort, dat zij de verwijzingen naar Nederland op haar website verwijdert en dat zij de dienstverlening aan de huidige [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten zo snel mogelijk beëindigt.
7. Op 6 februari 2023 ontving DNB de reactie van de gemachtigde van Payward International op de brief van 25 januari 2023. Uit deze brief volgt dat het *affiliate* programma van Kraken per 10 februari 2023 opgeschort wordt voor gebruikers die geregistreerd zijn met een Nederlands telefoonnummer (+31), een website hebben met een Nederlandse domeinextensie (.nl) of aangegeven hebben zich op Nederland te richten. Daarnaast wordt het *referral* programma van Kraken per 10 februari 2023 opgeschort. Tot slot zijn met ingang van 1 februari 2023 alle verwijzingen naar Nederland van de website van Kraken verwijderd. In de brief herhaalt Payward International het voornemen om zich bij DNB te registreren en zij zal hiertoe contact opnemen met de verantwoordelijke afdeling van DNB.

---

<sup>2</sup> In de brief van 24 november 2022 wordt opgemerkt dat [VERTROUWELIJK] de contractspartij voor de Nederlandse klanten zou zijn. Dit komt echter niet overeen met de informatie uit de algemene voorwaarden van Kraken. Na nadere schriftelijke vragen van 25 januari 2023, heeft de gemachtigde op 6 februari 2023 bevestigd dat de Nederlandse klanten bij Payward International ondergebracht zijn.

<sup>3</sup> Kenmerk [VERTROUWELIJK].

8. Op initiatief van Payward International heeft op 15 februari 2023 een overleg tussen DNB en Payward International plaatsgevonden. Tijdens dit overleg hebben de gemachtigde en vertegenwoordigers van Payward International een toelichting gegeven op de activiteiten die zij onder de handelsnaam Kraken aanbieden en zijn de contouren voor een mogelijke registratie-aanvraag bij DNB besproken.

## **2.2 Resultaten onderzoek**

9. Uit het onderzoek van DNB en de door Payward International verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

### **2.2.1 Algemeen**

10. Payward International is een mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten.
11. Payward International is een 100%-dochtermaatschappij van [VERTROUWELIJK], gevestigd te Singapore. De aandelen van deze entiteit worden voor 100% gehouden door [VERTROUWELIJK], gevestigd in de Verenigde Staten. [VERTROUWELIJK] is de (uiteindelijke) moedermaatschappij van alle entiteiten die wereldwijd het Kraken-platform aanbieden. Enkele entiteiten van de Kraken-groep beschikken over een vergunning of registratie om cryptodiensten aan te bieden. Dit is onder meer het geval in Italië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.
12. Uit de opgave van Payward International in de brief van 24 november 2022 blijkt dat per 7 november 2022 [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten een account bij Payward International hebben. Voormeld aantal Nederlandse klanten was op 29 mei 2023, blijkens de door Payward International verstrekte aanvulling op haar zienswijze bij e-mail van 29 mei 2023, gestegen tot [VERTROUWELIJK] (stijging met [VERTROUWELIJK] klanten).
13. De algemene voorwaarden maken duidelijk dat Payward International, als onderdeel van de Kraken-groep, als contractspartij optreedt voor deze Nederlandse klanten. In de brief van de gemachtigde van Payward International van 6 februari 2023 is aan DNB bevestigd dat Payward International contractspartij voor de Nederlandse klanten is. Het gaat -naar eigen zeggen - vanaf 2013 om een jaarlijks gemiddeld transactievolume van EUR [VERTROUWELIJK] en maandelijks EUR [VERTROUWELIJK] door actief handelende Nederlandse klanten.
14. Payward International is actief onder de handelsnaam 'Kraken'.

### *Bestanddelen registratiegebod*

15. 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.
16. De bestanddelen van artikel 23b van de Wwft zullen hierna afzonderlijk worden behandeld.

*a. diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta*

17. Payward International biedt via de website [www.kraken.com](http://www.kraken.com) en via de Kraken-app diensten aan voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta. Gebruikers die via de website of app gebruik maken van het Kraken-platform, dienen de algemene voorwaarden ('terms of service') te accepteren. In deze algemene voorwaarden is het volgende opgenomen over de wisseldiensten tussen virtuele ('digital assets') en fiduciaire valuta ('legal tender'):

*"Our Services*

*Kraken provides you with a simple and convenient way to trade legal tender (such as U.S. dollars and Euros) and digital assets (such as bitcoin and ether) via our Services. Among other things, you may also use our Services to purchase and sell digital assets directly from and to us and to interact with NFTs and other digital assets in various ways as further described in the complete Terms of Service. The range of services available to you will depend in part upon the country or U.S. state of which you are a resident and from which you access Kraken's services."*

En:

*"These Terms of Service and any terms expressly incorporated herein ("Terms") apply to your access to and use of the websites and mobile applications provided by Payward, Inc. and its wholly owned subsidiaries (collectively, "Payward", "Kraken", "we", or "us"), and the trading, staking, NFT and other services provided by Payward as described in these Terms (collectively, our "Services")."*

En:

*"Digital Asset" means bitcoin, ether and any other digital assets that may be traded via the Services, excluding NFTs."*

En:

*"Kraken account" means a user account accessible via the Services where Assets may be custodied by Payward on behalf of a user."*

En:

*"Legal Tender" means any national currency, such as U.S. dollars, that may be used in connection with a purchase or sale of Digital Assets or NFTs via the Services, and does not include any Digital Asset or NFT."*

18. Paragraaf 7 van de algemene voorwaarden bevat een nadere uiteenzetting van de specifieke voorwaarden die gelden voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta:

*"Orders and Trades*

*This Section 7 applies only when you use the Services to trade Digital Assets for Legal Tender or vice versa, or to trade Digital Assets for another form of Digital Assets (it does not apply to trades or transactions involving NFTs)."*

19. Uit bovenstaande passages uit de algemene voorwaarden van Payward International volgt dat via de website en app van Kraken (onder meer) wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta aangeboden worden.
20. DNB stelt op basis van de algemene voorwaarden vast dat de wisseldiensten gekoppeld zijn aan het hebben van een bewaarportemonnee. Uit de algemene voorwaarden blijkt dat een gebruiker met een Kraken-account gebruik kan maken van de Services. Een Kraken-account is een bewaarportemonnee en de Services die Payward International aanbiedt bestaan onder meer uit de mogelijkheid van het wisselen van virtuele valuta en fiduciaire valuta en vice versa. Daaruit volgt dat Payward International wisseldiensten aanbiedt aan al haar [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten met een Kraken-account. Overigens heeft Payward International in haar reactie van 24 november 2022 bevestigd dat in de periode vanaf 21 mei 2020 een groot aantal Nederlandse klanten bij haar wisseltransacties tussen virtuele en fiduciaire valuta hebben verricht.
21. Op basis van het voorgaande is aan het bestanddeel 'diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta' voldaan.

*b. aanbieden van bewaarportemonnees*

22. Ingevolge artikel 1, eerste lid, 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".
23. Payward International biedt via de website en app van Kraken *wallets* aan voor het aanhouden, opslaan en overdragen van virtuele valuta. Hierover is in de algemene voorwaarden het volgende vastgelegd:

*"'Kraken Account' means a user account accessible via the Services where Assets may be custodied by Payward on behalf of a user."*

En:

*"6.7 Digital Asset and NFT Custody and Title.  
All Digital Assets (including Received Assets, as defined in Section 7.11.2.2) and NFTs held in your Kraken Account are custodial assets held by Payward for your benefit [...]"*

En:

*"6.7.1. Ownership.  
Title to Digital Assets and NFTs, at all times remains with you and is not transferred to Payward, except as provided herein. All interests in Digital Assets and NFTs we hold for Kraken Accounts are held for customers and are not property of Payward. As the owner of Digital Assets and NFTs in your Kraken Account, you bear all risk of loss of such Digital Assets. None of the Digital Assets or NFTs in your Kraken Account are the property of Payward."*

24. Payward International heeft bevestigd dat al haar klanten een Kraken-account hebben. DNB stelt op basis van de algemene voorwaarden vast dat een Kraken-account bestaat uit een bewaarportemonnee. Derhalve staat vast dat Payward International bewaarportemonnees aanbiedt aan al haar [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten met een Kraken-account.
25. Op basis van het voorgaande is aan het bestanddeel 'aanbieden van bewaarportemonnees' voldaan.

*c. in of vanuit Nederland*

26. De memorie van toelichting bij de invoering van artikel 23b van de Wwft verwijst voor een nadere duiding van het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' naar jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJEU). Het HvJEU heeft in het arrest *Pammer & Alpenhof* duiding gegeven over welke uitgangspunten onder meer van belang zijn bij het bepalen of een aanbieder zijn "activiteiten richt op" (de markt van) een lidstaat.<sup>4</sup> In dit kader merkt de memorie van toelichting het volgende op:

*"Het betref daarbij de vraag volgens welke criteria een aanbieder wiens activiteit op zijn internetsite wordt voorgesteld, kan worden geacht te «richten» op de lidstaat waar de consument woonplaats heeft en of het hiervoor volstaat dat deze site via internet kan worden geraadpleegd. Het Hof bepaalde dat het feit dat een internetsite toegankelijk is op zich niet volstaat om een rechtsgeldige overeenkomst tot stand te brengen tussen de aanbieder en de consument uit een bepaalde lidstaat. Hiervoor is wel van belang dat de aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in één of meerdere andere lidstaten. [...] Het Hof neemt daarbij in overweging dat vóór het sluiten van de overeenkomst met de consument aanwijzingen moeten zijn dat de aanbieder van plan was om diensten aan te bieden met consumenten die woonplaats hebben in andere lidstaten, in die zin dat hij bereid was om met deze consumenten een overeenkomst te sluiten. Het feit dat op de website van de aanbieder enkel een nationaal adres en telefoonnummer wordt vermeld, is geen aanwijzing. Volgens het Hof valt onder de relevante aanwijzingen in zijn algemeenheid «elke duidelijke uitdrukking van de wil om de consumenten in [een bepaalde] lidstaat als klanten te winnen.»<sup>5</sup>*

27. In zijn arrest oordeelt het HvJ EU dat het - bij de beantwoording van de vraag of een onderneming gericht is op een bepaalde lidstaat - erom gaat of de desbetreffende onderneming de wil heeft gehad om haar activiteiten op een bepaalde lidstaat te richten. Daarbij geeft het HvJ EU een niet-limitatieve lijst van aanwijzingen die (eventueel in hun onderling verband beschouwd) bewijs leveren dat een activiteit gericht is op de lidstaat waar de consument woont. Een duidelijk voorbeeld van deze wil is de vermelding dat zij haar diensten of goederen aanbiedt in één of meerdere bij name genoemde lidstaten. Het bestaan van deze wil blijkt eveneens duidelijk uit het feit dat de onderneming betaalt om advertenties te laten zien in andere of meerdere lidstaten, teneinde de consumenten die in die lidstaten woonplaats hebben, gemakkelijker toegang te verlenen tot haar website.

---

<sup>4</sup> HvJEU 7 december 2010, ECLI:EU:C:2010:740, gevoegde zaken C-585/08, *Pammer* en C-144/09, *Alpenhof*, (*Pammer & Alpenhof*).

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2018-2019*, 35245, nr. 3, p. 12-13.

De kwalificatie van een activiteit, als zijnde gericht op andere lidstaten, hangt evenwel niet uitsluitend af van het bestaan van dermate duidelijke aanwijzingen. Andere aanwijzingen die het HvJEU als voorbeelden noemt zijn: het internationale karakter van de betrokken activiteit of het gebruik van een andere topleveldomeinnaam dan die van de lidstaat waar de ondernemer gevestigd is (bijvoorbeeld .de) of het gebruik van een neutrale topleveldomeinnaam (bijvoorbeeld .com).<sup>6</sup>

*i. Nederlandse klanten*

28. Uit door Payward International verstrekte informatie volgt dat op dit moment [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten een account bij Kraken aanhouden. Zij houden bewaarportemonnees aan en kunnen, als gezegd, wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta bij Kraken verrichten. Uit de brief van Payward International van 6 februari 2023 noch nadien is gebleken dat zij deze dienstverlening aan Nederlandse klanten afgebouwd of opgeschort heeft. Alleen al hieruit volgt naar het oordeel van DNB dat sprake is van het verlenen van cryptodiensten *in Nederland* door Payward International.
- ii. richten op de Nederlandse markt*
29. DNB constateert dat de diensten die Payward International thans aan de [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten verleent, voortvloeien uit het feit dat zij zich in het (recente) verleden actief op de Nederlandse markt gericht heeft.
30. Onderzoek van DNB heeft informatie opgeleverd waaruit blijkt dat Payward International nadrukkelijk de intentie gehad heeft om commerciële betrekkingen in Nederland aan te knopen. Dat Payward International de wil geuit heeft wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees aan te bieden, blijkt uit:
1. Promotie van het Kraken-platform in Nederland via het Kraken *affiliate* programma;
  2. Promotie van het Kraken-platform in Nederland via het Kraken *referral* programma;
  3. Verwijzingen naar Nederland op de website van Kraken;
  4. Het aanbieden van de Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].
31. Deze elementen worden hierna toegelicht. Hoewel Payward International de wilsuitingen genoemd onder 1, 2 en 3 inmiddels – naar aanleiding van het onderzoek van DNB – verwijderd of beëindigd heeft, is de dienstverlening aan de [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten niet afgebouwd of opgeschort. Bovendien biedt Payward International nog steeds de Kraken-app aan in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] (hierna: [VERTROUWELIJK]), zodat zij zich nog steeds richt op de Nederlandse markt. Nu Payward International zich nog steeds richt op de Nederlandse markt en haar diensten aan de (reeds geworven) Nederlandse klanten blijft verlenen, constateert DNB dat Payward International nog steeds cryptodiensten in Nederland aanbiedt.

---

<sup>6</sup> Pammer & Alpenhof, r.o. 75 – 81.

Ad 1. Promotie van het Kraken-platform in Nederland via het Kraken affiliate programma

32. Op de website van Kraken is informatie opgenomen over het *affiliate* programma. Dit programma heeft als doel om – via *affiliates* – nieuwe klanten naar het Kraken-platform te verwijzen. *Affiliates* ontvangen hiervoor een vergoeding. De vergoeding voor doorverwezen klanten is volgens de website als volgt: *"The payout is 20% of the trading fees collected from clients you refer to us for the lifetime of the client with Kraken - up to \$1,000 USD payout per referral."* Op dezelfde webpagina is ook uiteengezet welke personen in aanmerking komen voor deelname aan het *affiliate* programma:

*"Affiliate requirements*

- *Social media influencers must have a minimum of 5,000 followers or subscribers (Non-finance or crypto related social media accounts are allowed).*
- *Websites and mobile apps must be finance or crypto-related (No requirement with traffic volume).*
- *Facebook groups or pages must have a minimum of 5,000 followers and be finance or crypto-related."*

33. Via een aparte website kunnen potentiële *affiliates* zich aanmelden. De formulierelden op deze website zijn in de Nederlandse taal beschikbaar. Op de aanmeldpagina worden persoonlijke gegevens gevraagd, zoals naam, adres en woonplaats. Ook worden specifieke gegevens opgevraagd ten aanzien van de bedrijfsnaam of -website van de potentiële *affiliate*. Tot slot wordt gevraagd naar het 'eigendom type' van de kandidaat-*affiliate*. Hierbij kan gekozen worden uit de opties 'websites', 'mobiel' of 'sociale netwerken'. Indien één van deze categorieën geselecteerd wordt, dient een URL van de website of het sociale media account ingevuld te worden.

34. Uit de reactie van de gemachtigde van Payward International van 24 november 2022 volgt dat in totaal [VERTROUWELIJK] *affiliates* aan het programma deelgenomen hebben, die een website met een Nederlandse domeinextensie ingevuld hebben of aangegeven hebben dat zij in Nederland actief zijn:

*"There are a total of [VERTROUWELIJK] affiliates who have listed the Netherlands as their country of operation and/or have filled in a Company Website with a domain extension from the Netherlands (.nl). Among the [VERTROUWELIJK] affiliates, [VERTROUWELIJK] do not refer to Kraken (i.e. there is no mention of Kraken's name and no link to the Kraken website). Among the remaining [VERTROUWELIJK] affiliates, [VERTROUWELIJK] are dormant (i.e. they do not generate any sign-ups and do not receive commission). Consequently, the total number of registered affiliates that (i) have filled in the Netherlands as a country of operation; (ii) and/or refer to Kraken; (iii) and/or generate sign-ups and/or commission; (iv) and/or use .nl as domain extension is actually [VERTROUWELIJK]."*

35. Het *affiliate* programma van Kraken is sinds 8 oktober 2019 actief. Op 16 oktober 2019 is de eerste *affiliate* geaccepteerd die zich met een Nederlandse domeinextensie of met Nederland als 'country of operation' geregistreerd heeft. Via de hierboven genoemde [VERTROUWELIJK]

*affiliates* hebben zich in totaal [VERTROUWELIJK] nieuwe Nederlandse klanten bij het Kraken-platform geregistreerd. Sinds oktober 2019 hebben deze nieuwe klanten EUR [VERTROUWELIJK] aan transacties gegenereerd.

36. Op basis van eigen onderzoek heeft DNB in ieder geval [VERTROUWELIJK] Nederlandstalige websites geïdentificeerd waarop, via een URL, verwezen wordt naar het Kraken-platform. Analyse van de URL's die deze verwijzers gebruiken, toont aan dat deze de tekst "medium=Affiliate" bevatten. Daarmee wijken deze URL's af van de URL's die voor bijvoorbeeld het 'Crypto Referral Program' van Kraken (zie hierna) gebruikt worden. Op basis hiervan concludeert DNB dat deze URL's uitsluitend gebruikt worden door deelnemers van het *affiliate* programma van Kraken. DNB heeft de volgende websites aangetroffen die een dergelijke URL naar het Kraken-platform bevat:

	Website	Publicatiedatum <sup>7</sup>
1.	[VERTROUWELIJK]	5 november 2019
2.	[VERTROUWELIJK]	5 augustus 2020
3.	[VERTROUWELIJK]	28 september 2020
4.	[VERTROUWELIJK]	10 april 2021
5.	[VERTROUWELIJK]	18 april 2021
6.	[VERTROUWELIJK]	7 mei 2021
7.	[VERTROUWELIJK]	18 mei 2021
8.	[VERTROUWELIJK]	29 juni 2021
9.	[VERTROUWELIJK]	2 augustus 2021
10.	[VERTROUWELIJK]	12 augustus 2021
11.	[VERTROUWELIJK]	23 september 2021
12.	[VERTROUWELIJK]	28 september 2021
13.	[VERTROUWELIJK]	18 oktober 2021
14.	[VERTROUWELIJK]	17 mei 2022
15.	[VERTROUWELIJK]	22 mei 2022
16.	[VERTROUWELIJK]	22 september 2022
17.	[VERTROUWELIJK]	2 november 2022
18.	[VERTROUWELIJK]	1 december 2022

37. In de brief van 6 februari 2023 heeft de gemachtigde van Payward International bevestigd dat het *affiliate* programma van Kraken per 10 februari 2023 beëindigd wordt. DNB heeft vastgesteld dat bovengenoemde websites inmiddels niet langer naar het Kraken-platform verwijzen of dat de gepubliceerde URL niet meer werkt.

#### Ad 2. Promotie van het Kraken-platform in Nederland via het Kraken referral programma

38. Naast het *affiliate* programma constateert DNB dat Payward International nog een ander programma gebruikt heeft om nieuwe klanten aan het Kraken-platform te binden. Het gaat hierbij om het 'Crypto Referral Program'. Op de website van Kraken is de inhoud van dit programma als volgt toegelicht:

<sup>7</sup> De publicatiedatum van de webpagina is ontleend aan de dagtekening van de betreffende pagina. Indien een dagtekening ontbreekt, is de paginahistorie vastgesteld met behulp van de [VERTROUWELIJK]. Daarmee heeft DNB vastgesteld op welke datum de webpagina voor het eerst gearchiveerd is en dus in ieder geval raadpleegbaar was. Schermopnames van de paginahistorie heeft DNB toegevoegd.

*"Invite your friends*

*Share your link with friends. When they sign up and buy or sell crypto, you'll each get \$10 in BTC."*

39. Het *referral* programma richt zich daarmee op gebruikers die al een Kraken-account hebben en een uitnodigingslink naar potentiële andere gebruikers kunnen sturen. Indien een nieuwe gebruiker via een dergelijke link een account op het Kraken-platform opent, ontvangen zowel de nieuwe klant als de verwijzer een vergoeding. Uit de voorwaarden van het *referral* programma blijkt dat het programma in een beperkt aantal landen opengesteld is, waaronder Nederland. Ook staat het *referral* programma alleen open voor nieuwe klanten die in hetzelfde land woonachtig zijn als de bestaande klant: *"The friend you refer must reside in the same country as you."* Met andere woorden, Nederlandse gebruikers van het Kraken-platform komen uitsluitend voor een verwijzingsbonus in aanmerking als ze een nieuwe Nederlandse klant werven.
40. Uit de schriftelijke reactie van de gemachtigde van Payward International van 24 november 2022 volgt dat het *referral* programma van Kraken op 21 september 2022 van start gegaan is. In totaal heeft het *referral* programma van Kraken [VERTROUWELIJK] nieuwe Nederlandse klanten opgeleverd, die ten minste [VERTROUWELIJK] verricht hebben.
41. In de brief van 6 februari 2023 heeft de gemachtigde van Payward International bevestigd dat het *referral* programma van Kraken per 10 februari 2023 beëindigd wordt. DNB heeft vastgesteld dat de tekst op webpagina van het *referral* programma van Kraken aangepast is. Waar eerst vermeld werd dat het *referral* programma in de gehele Europese Unie beschikbaar was, is nu opgenomen dat het programma slechts in bepaalde EU-landen aangeboden wordt.

### Ad 3. Verwijzingen naar Nederland op de website van Kraken

42. Tot slot bevat de website van Kraken verwijzingen naar Nederland. DNB heeft vastgesteld dat op ten minste vier webpagina's een verwijzing gemaakt wordt naar (klanten in) Nederland. Het gaat hierbij om de volgende webpagina's:
  - "Supported currencies and payment methods"
  - "Where can I use Kraken?"
  - "What funding method can I use?"
  - "How do I fund my Kraken account with EUR and GBP via [VERTROUWELIJK]?"
43. In de brief van 24 november 2022 heeft de gemachtigde van Payward International als volgt gereageerd op deze bevindingen van DNB:

*"With regard to the references made to the Netherlands on the main kraken.com website (the Website), we would like to note that there have been no specific or dedicated Dutch webpages or landing pages with a domain extension from the Netherlands on the Website or other websites under Kraken's control. The limited information available on the Website that includes a reference to the Netherlands has been included merely for*

*information purposes in the event that a Dutch client, at its own initiative, seeks information on the Website. Kraken periodically received certain of the same questions at the initiative of the relevant Dutch clients and therefore decided to make this limited set of relevant information available on its website. Kraken will be happy to remove this information from the Website, if deemed necessary by DNB."*

44. Nadat DNB in haar brief van 25 januari 2023 toegelicht heeft dat de verwijzingen op de webpagina's van Kraken duiden op het verrichten van cryptodiensten in Nederland, heeft de gemachtigde van Payward International in de brief van 6 februari 2023 bevestigd dat deze verwijzingen per 1 februari 2023 van de website verwijderd zijn. DNB heeft vastgesteld dat dit inderdaad het geval is.

Ad 4. Het aanbieden van de Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]

45. Tot slot heeft DNB vastgesteld dat de wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta en de bewaarportemonnees ook via de Kraken-app kunnen worden verricht/gebruikt. Deze app is beschikbaar voor [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. DNB heeft vastgesteld dat deze apps in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] beschikbaar zijn. Gelet op het feit dat een uitgever van een app zelf kan bepalen in welke landen een bepaalde app beschikbaar is in de [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK], constateert DNB dat de beschikbaarheid van de Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] uitwijst dat Payward International de uitdrukkelijke wil toont om commerciële relaties met Nederlandse klanten aan te knopen. Deze app wordt thans nog steeds in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] aangeboden.
46. Gelet op het arrest *Pammer & Alpenhof* zijn er aldus voldoende aanknopingspunten dat Payward International vóór het sluiten van de overeenkomsten met de Nederlandse klanten voornemens was cryptodiensten in Nederland aan te bieden. De hiervoor vermelde vier omstandigheden laten zien dat Payward International de wil heeft gehad om commerciële betrekkingen in Nederland aan te knopen, en zich daarmee te richten op de Nederlandse markt.<sup>8</sup> Dat is nog steeds zo nu, als gezegd, zij nog steeds de Kraken-app in voormelde [VERTROUWELIJK] aanbiedt.
47. Op basis van het voorgaande is naar het oordeel van DNB aan het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' voldaan.

*d. beroeps- of bedrijfsmatig*

48. In de memorie van toelichting bij de Wwft is opgemerkt dat het beroeps- of bedrijfsmatige karakter van een activiteit, onder meer volgt uit het feit 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

---

<sup>8</sup> Pammer en Alpenhof, r.o. 81.

te worden gekwalificeerd. Niet van belang is of de activiteiten winstgevend zijn of dat het de hoofdactiviteit van de aanbieder betreft.<sup>9</sup>

49. In dit kader merkt DNB op dat Payward International tot op dit moment aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten heeft aangeboden. Het ging daarbij om een jaarlijks transactievolume van EUR [VERTROUWELIJK] en maandelijks EUR [VERTROUWELIJK] door actief handelende Nederlandse klanten. Gelet hierop stelt DNB vast dat de dienstverlening van Payward International stelselmatig plaatsvindt.
50. Op basis van het voorgaande is naar het oordeel van DNB aan het bestanddeel 'beroeps- of bedrijfsmatig' voldaan.

#### *Conclusie*

51. Gelet op het voorgaande stelt DNB vast dat Payward International in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta alsmede bewaarportemonnees aanbiedt. DNB stelt vast dat Payward International momenteel niet bij DNB geregistreerd staat als aanbieder van cryptodiensten.<sup>10</sup> Hoewel Payward International in haar correspondentie met DNB herhaaldelijk het voornemen geuit heeft een registratieaanvraag bij DNB in te dienen, heeft DNB een dergelijke aanvraag van Payward International tot op heden niet ontvangen. Wel heeft DNB een registratieaanvraag ontvangen van [VERTROUWELIJK], gevestigd in Ierland. Dit betreft echter niet de overtreder, Payward International.
52. 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 deze geregistreerd is. Omdat Payward International, via de Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], haar diensten nog steeds actief aanbiedt aan klanten in Nederland die zij voorheen actief heeft geworven, zij de dienstverlening aan deze (reeds geworven) Nederlandse klanten niet beëindigd heeft en dus voortzet, in combinatie met het feit dat de instelling niet over een registratie beschikt(e) om in Nederland cryptodiensten te verlenen, stelt DNB vast dat Payward International in overtreding is van het bepaalde in artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, Wwft. Artikel 23c, derde lid, Wwft stelt buiten twijfel dat een crypto-dienstverlener, zolang zij niet bij DNB geregistreerd is, deze diensten op grond van dat artikel niet mag aanbieden en evenmin deze dienstverlening mag voortzetten.<sup>11</sup>
53. Payward International handelt derhalve in strijd met artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 26.

<sup>10</sup> Zie het openbare register van DNB via: <https://www.dnb.nl/openbaar-register/registers-van-aanbieders-van-cryptodiensten>.

<sup>11</sup> Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 11: "Registratie is een voorwaarde voor het kunnen aanbieden van diensten in of vanuit Nederland. Een aanbieder kan zijn dienstverlening dus niet starten (of voortzetten) zonder dat hij bij DNB is geregistreerd."

### **3. Geconstateerde overtreding**

54. Gelet op het onderzoek van DNB, met inachtneming van het wettelijk kader, constateert DNB dat Payward International artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft overtreedt door beroeps- of bedrijfsmatig in Nederland cryptodiensten aan te bieden zonder een daarvoor vereiste registratie bij DNB.

### **4. Handhavingsbevoegdheid van DNB**

55. Ingevolge artikel 29, aanhef en onder a, van de Wwft is DNB bevoegd een last onder dwangsom op te leggen voor overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.
56. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.<sup>12</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, bijvoorbeeld om herstel af te dwingen. Zoals hierna bij de belangenafweging (paragraaf E) wordt toegelicht, zal DNB zich in alle gevallen rekenschap geven van het evenredigheidsbeginsel.

### **5. Belangenafweging**

57. Hieronder overweegt DNB of het opleggen van een last onder dwangsom vanwege de geconstateerde overtredingen evenredig is. DNB zal daarbij toetsen of de last onder dwangsom geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is, waarbij zij toetst of de last onder dwangsom voor Payward International, gezien de gegeven omstandigheden, niet onredelijk bezwarend is. In dit kader zal DNB een belangenafweging maken en beoordeelt DNB alle relevante omstandigheden van het geval.
58. Het doel van de Wwft is het tegengaan van het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten uit 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.<sup>13</sup> Om deze reden schrijft de Wwft voor dat aanbieders van cryptodiensten 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>14</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.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Zie dnb.nl voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' (hierna: het Handhavingsbeleid) gepubliceerd op 2 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 56540).

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 238, nr. 3, p. 18.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II*, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 11.

<sup>15</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 11.

59. Dit stelt DNB als toezichthouder op aanbieders van cryptodiensten in staat om adequaat toezicht te houden en daarmee de integriteitsrisico's die gepaard gaan met het verlenen van cryptodiensten te mitigeren. Doordat Payward International niet geregistreerd is bij DNB, terwijl zij wel cryptodiensten aanbiedt in Nederland, doorkruist zij daarmee de doelstellingen van de Wwft. Hierdoor loopt Payward International immers een verhoogd risico dat via haar het Nederlandse financiële stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Daarmee is het opleggen van een last onder dwangsom naar het oordeel van DNB geschikt om normconform gedrag af te dwingen en de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft te doen beëindigen.
60. Daarnaast is de last onder dwangsom noodzakelijk vanwege de ernst en het voortduren van de overtredingen. Hierbij neemt DNB in acht dat het sinds 21 mei 2020 wettelijk verplicht is om geregistreerd te zijn bij DNB, indien een aanbieder haar cryptodiensten in Nederland aanbiedt. Zoals hiervoor is beschreven, biedt Payward International al langere tijd, en in ieder geval sinds 21 mei 2020, cryptodiensten in Nederland aan, aan een groot aantal Nederlandse klanten, dat in de loop der tijd bovendien is gegroeid. Bij brieven van 7 november 2022 en 25 januari 2023 en tijdens het overleg van 15 februari 2023 heeft DNB Payward International gewezen op de registratieplicht en haar overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Ook heeft DNB reeds op 20 mei 2020 gepubliceerd over de registratieplicht.<sup>16</sup> Payward International heeft tot op heden geen registratieaanvraag ingediend. Daarmee duurt de deze overtreding per saldo al meer dan drie jaar voort. Aangezien Payward International niet de noodzakelijke stappen heeft gezet om de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft te beëindigen, acht DNB het noodzakelijk om hiervoor een last onder dwangsom aan Payward International op te leggen.
61. DNB heeft bij de voorbereiding van onderhavige last onder dwangsom de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard en heeft de rechtstreeks bij dit besluit betrokken belangen afgewogen. In deze belangenafweging kent DNB grote betekenis toe aan het feit dat Payward International tot op heden actief is als aanbieder in Nederland zonder een daarvoor vereiste registratie bij DNB waarmee zij de doelstellingen van de Wwft doorkruist. Hiertegenover staat dat het opleggen van een last onder dwangsom aan Payward International voor de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft mogelijk de belangen van Payward International schade kan toebrengen, onder meer doordat zij kosten moet maken om aan de last te voldoen, de last onder dwangsom een antecedent oplevert voor de betrokken bestuurder(s) en de last in beginsel gepubliceerd dient te worden. Eerstgenoemde belangen wegen, gelet op het grote belang dat door de (Europese en nationale) wetgever wordt toegekend aan registratieplicht en daarmee het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme, in het onderhavige geval naar het oordeel van DNB zwaarder dan laatstgenoemde belangen. DNB neemt hierbij ook in acht dat

---

<sup>16</sup> Zie <https://www.dnb.nl/en/sector-information/supervision-sectors/crypto-service-providers/registration-of-crypto-service-providers/ban-on-providing-crypto-services-without-registration/>.

Payward International concurrentievoordeel geniet, doordat zij geen heffingen voor het (doorlopend) toezicht aan DNB dient te betalen en ook geen andere kosten hoeft te maken die verband houden met de registratie.

### 5.1 Zienswijze

62. Bij brief van 19 april 2023 heeft DNB Payward International in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom wegens de geconstateerde overtreding. Payward International is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 3 mei 2023 een zienswijze naar voren te brengen. Bij e-mail van 21 april 2023 heeft Payward International om uitstel verzocht voor het indienen van een schriftelijke zienswijze tot 22 mei 2023. Bij e-mail van 26 april 2023 heeft DNB met het verzoek tot uitstel ingestemd en aangegeven dat de mondelinge zienswijzezitting op 22 mei 2023 zal plaatsvinden. Bij brief van 22 mei 2023 heeft Payward International haar schriftelijke zienswijze aan DNB kenbaar gemaakt. Op dezelfde dag heeft de mondelinge zienswijzezitting plaatsgevonden. Bij e-mail van 29 mei 2023 heeft Payward International haar zienswijze op de door DNB gevraagde punten nader aangevuld.

#### 5.1.1 Gericht zijn op de Nederlandse markt

##### *Zienswijze Payward International*

63. In haar zienswijze betoogt Payward International dat de conclusie van DNB onjuist is dat zij zich actief heeft gericht dan wel richt op de Nederlandse markt. Volgens Payward International volgt uit de hiervoor aangehaalde memorie van toelichting en het arrest *Pammer & Alpenhof* dat een crypto-aanbieder een uitdrukkelijke wil moet hebben getoond om commerciële relaties met Nederlandse klanten aan te knopen. Volgens Payward International worden daarbij een aantal factoren genoemd waaruit deze wil kan blijken, zoals (i) het feit dat de aanbieder een zoekmachinedienst (zoals [VERTROUWELIJK]) betaalt om advertenties te laten zien in andere of meerdere lidstaten, (ii) dat de aanbieder op zijn website reviews van klanten uit andere lidstaten laat zien, (iii) dat de website in een andere taal kan worden geraadpleegd of (iv) dat met andere munteenheden kan worden betaald. Van die omstandigheden is volgens Payward International bij haar in ieder geval geen sprake. Bovendien stelt Payward International dat het enkele aanbieden van cryptodiensten niet voldoende is om vast te stellen dat deze diensten in Nederland worden aangeboden. Daarbij wijst Payward International op een interview met [VERTROUWELIJK].<sup>17</sup> Over de vier omstandigheden die DNB in het voornemen heeft genoemd, merkt Payward International op dat het altijd haar intentie is geweest om Nederlandse klanten alleen te bedienen als zij op eigen initiatief haar bena(a)der(d)en.
64. Over haar *affiliate* programma licht Payward International toe dat dit een 'global program' is en dat het niet haar intentie was om Nederlandse klanten of de Nederlandse markt specifiek te benaderen. Volgens Payward International wordt dit programma verzorgd door [VERTROUWELIJK]. Ook stelt Payward International dat zij bij de uitrol van dit programma in 2019 geen geografische restrictie heeft aangebracht zodat ook Nederland hieronder viel. Het gaat daarbij om een automatische vertaling van het aanmeldingsformulier in een taal die gekoppeld is aan het IP-adres dat het

---

<sup>17</sup> [VERTROUWELIJK]

platform benadert. Het is volgens Payward International dus niet zo dat zij specifiek om de Nederlandse taal heeft gevraagd. Dit programma kan volgens Payward International dan ook niet worden beschouwd als een relevante factor. Bovendien heeft zij, zo stelt Payward International, dit programma vanaf 10 februari 2023 beëindigd.

65. Ook voor het *referral* programma geldt volgens Payward International dat dit een 'global program' is. Payward International erkent dat Nederlandse klanten gebruik hebben kunnen maken van dit programma, maar dat is niet aan hen vermarkt. Verder stelt Payward International dat dit programma enkel was bedoeld om klanten in staat te stellen dit aan vrienden kenbaar te maken; het was niet bedoeld om klanten in specifieke jurisdicties te benaderen. Volgens Payward International promoot zij niet actief het *referral* programma, maar klanten kunnen in de app gebruik maken van de *referral* link. Dit programma kan volgens Payward International dan ook niet worden beschouwd als een relevante factor. Bovendien heeft zij, zo stelt Payward International, dit programma vanaf 10 februari 2023 beëindigd.
66. Over de verwijzingen naar Nederland op de website van Kraken merkt Payward International op dat er geen specifieke Nederlandse webpagina's zijn. Ook is het niet mogelijk om haar website in de Nederlandse taal te lezen, wel in bijvoorbeeld het Spaans, Frans, Italiaans en Chinees. Wel is er informatie op de website opgenomen waarin gerefereerd wordt aan Nederland. Dat is volgens Payward International enkel daar voor informatiedoeleinden opgenomen. Ook dit kan volgens Payward International dan ook niet worden beschouwd als een relevante factor. Bovendien heeft zij, zo stelt Payward International, dit vanaf 1 februari 2023 van haar website gehaald.
67. Verder stelt Payward International over de beschikbaarheid van de Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] dat dit evenmin een indicatie is dat zij gericht is op de Nederlandse markt. Daarbij wijst Payward International erop dat zij geen advertenties of ander promotiemateriaal heeft geplaatst voor Nederlandse gebruikers van deze [VERTROUWELIJK]. Ook hiervoor geldt volgens Payward International dat deze app wereldwijd is gelanceerd en dat Nederland daarin is meegenomen. Verder stelt Payward International dat de Kraken-app nodig is voor Nederlandse klanten om kritische veiligheidsupdates te kunnen ontvangen. Ook wijst Payward International erop dat na een uitvoerig due diligence-onderzoek door een [VERTROUWELIJK]-team [VERTROUWELIJK] heeft geconcludeerd dat Kraken opereert met de nodige gereguleerde dekking en de app daarom kon worden vrijgegeven. Ook wijst Payward International erop dat dit punt voor haar als zodanig nieuw is en DNB dit niet eerder naar voren heeft gebracht.
68. Ten slotte merkt Payward International op dat het enkele feit dat zij diensten verleent aan Nederlandse klanten niet maakt dat zij is gericht op de gehele Nederlandse markt.

#### *Reactie DNB*

69. DNB ziet in de zienswijze geen aanleiding om terug te komen van haar oordeel dat Payward International nadrukkelijk de intentie gehad heeft om

commerciële betrekkingen in Nederland aan te knopen. DNB zal daarbij achtereenvolgens ingaan op het *affiliate* programma, het *referral* programma, de verwijzingen naar Nederland op de website en het aanbod van de Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].

#### Affiliate programma

70. Payward International betwist niet dat zij sinds 8 oktober 2019 het *affiliate* programma hanteert en dat dit programma tot 10 februari 2023 voor Nederland is toegepast. *Affiliate marketing* is een specifieke vorm van marketing waarmee met relatief beperkte inspanningen op grote schaal een bepaald product of dienst kan worden gepromoot. Dit promoten van producten of diensten kan worden gedaan via een blog, een podcast, een sociale media kanaal of een website van een ander bedrijf. Daarbij zijn twee partijen betrokken: de adverteerder (wiens producten of diensten worden gepromoot en die hiervoor betaalt) en de *publisher* (degene die de advertentie plaatst en die hiervoor betaling ontvangt). Het doel van deze vorm van marketing is dat bezoekers via een link op bijvoorbeeld de website van een *affiliate* de website van de adverteerder bezoeken en een (aankoop-)beslissing nemen over het daar aangeboden product of dienst van de adverteerder.<sup>18</sup> In het huidige tijdsgewricht is dit een effectieve en efficiënte manier van reclame maken. Dit geldt met name voor cryptodienstverlening nu dat uitsluitend digitaal plaatsvindt.
71. In dit geval was Payward International de adverteerder. *Affiliates* die een Nederlandse website hebben of op het Nederlandse grondgebied actief zijn, konden zich, blijkens bijlage 1 bij de brief van 7 november 2022, via een in de Nederlandse taal opgesteld formulier opgeven voor dit programma. De invulvelden waren daarbij toegespitst op Nederland (het land staat op Nederland en bij het telefoonnummer staan de Nederlandse vlag en +31 vooraf ingevuld). Op deze wijze heeft Payward International Nederlandse *affiliates* in staat gesteld aan haar programma deel te nemen en aldus voor Payward International (op grote schaal) reclame te maken.
72. Zoals hiervoor onder randnummer 33 opgemerkt, hebben [VERTROUWELIJK] *affiliates* daadwerkelijk ook aan dit programma deelgenomen. Deze *affiliates* hadden een bedrijf met een Nederlandse website (`.nl`) of zijn op het Nederlandse grondgebied actief. Verder heeft DNB hiervoor in randnummer 35 uiteengezet dat zij in ieder geval [VERTROUWELIJK] Nederlandstalige websites heeft geïdentificeerd waarop, via een URL, ten tijde van belang werd verwezen naar het Kraken-platform. Payward International betaalde de *affiliates*, blijkens randnummer 31, substantieel voor het aanprijzen van/ verwijzen naar de diensten en producten van Payward International. Op dit punt merkt DNB op dat het HvJEU in het arrest *Pammer & Alpenhof* dit soort betalingen voor promotieactiviteiten – die in de kern ertoe strekken consumenten bekend te maken met de producten en diensten van het desbetreffende bedrijf – eveneens ziet als een uitdrukking van de wil om commerciële betrekkingen aan te knopen met die consumenten.

---

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.kvk.nl/marketing/affiliate-marketing-uitgelegd/>.

73. Op dit punt erkent Payward International in haar zienswijze overigens ook dat het *affiliates* programma wereldwijd is uitgerold en dat zij vooraf geen beperking heeft aangebracht in landen die hieraan deel konden nemen. Deze keuze van Payward International heeft erin geresulteerd dat Nederlandse of in Nederlandse gevestigde *affiliates* hebben kunnen deelnemen aan dan wel daadwerkelijk hebben deelgenomen aan dit programma en, als gezegd, (op grote schaal) reclame hebben gemaakt dan wel kunnen maken voor Payward International. Verder geldt dat Payward International zodanige inhoudelijke eisen heeft gesteld aan de deelname aan het *affiliate* programma dat enkel die partijen konden inschrijven die in potentie een groot bereik hadden in Nederland. Zo moesten influencers minstens 5000 volgers hebben, moesten facebookgroepen of -pagina's ook minstens 5000 volgers hebben en moesten websites en mobiele apps financieel of crypto-gerelateerd zijn.
74. Uit het door Payward International gehanteerde *affiliate* programma blijkt naar het oordeel van DNB dan ook duidelijk de uitdrukkelijke wil van Payward International om – via *affiliates* - haar producten en diensten op de Nederlandse markt aan te bieden en daarmee een groot aantal in Nederland gevestigde (rechts-)personen te willen bereiken. Dit laatste vindt bevestiging in voormelde voorwaarden die Payward International hanteerde, waaruit, als gezegd, blijkt dat Payward International (1) een grote Nederlandse doelgroep wilde bereiken en (2) juist die doelgroep wilde benaderen die geïnteresseerd is in het afnemen van financiële diensten of cryptodiensten. Aldus heeft Payward International de kans substantieel vergroot dat – via deze *affiliates* met veel volgers en via de financiële of crypto-gerelateerde *affiliates* – Nederlanders geïnteresseerd zouden raken in haar producten en diensten en vervolgens een commerciële relatie met haar zouden aangaan. Aangezien zo'n [VERTROUWELIJK] *affiliates* ook daadwerkelijk hebben deelgenomen die een website met een Nederlandse domeinextensie ingevuld hebben of aangegeven hebben dat zij in Nederland actief zijn, heeft Payward International per saldo met deze vorm van marketing op grote schaal voor haar producten en diensten op Nederlands grondgebied gedurende een langere periode, namelijk 2,5 jaar, reclame gemaakt.
75. Voor zover Payward International in haar zienswijze beoogt te stellen dat haar geen verwijt treft omdat er kennelijk geen geografische restrictie was aangebracht door de door haar ingeschakelde partij [VERTROUWELIJK], merkt DNB het volgende op. Payward International heeft er zelf voor gekozen om gebruik te maken van de diensten van [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] is, blijkens haar website, een partij die gespecialiseerd is in *affiliate* marketing en bedrijven onder meer helpt met marketingactiviteiten. Het inschakelen van deze partij en de mondiale uitrol van dit programma heeft erin geresulteerd dat Nederlandse *affiliates* zich konden aanmelden voor dat programma en dat vervolgens via deze *affiliates* voor de diensten en producten van Payward International op grote schaal in Nederland reclame is gemaakt. Op het moment dat Payward International zo'n partij inschakelt, is en blijft het haar verantwoordelijkheid, zijnde de adverteerder van haar producten of diensten, om te voldoen aan de in de verschillende jurisdicties geldende (strengere) anti-witwaswetgeving. Payward International had er, gelet op de geldende Europese en nationale anti-witwaswetgeving, van op de hoogte kunnen zijn dat (ook) in Nederland sinds 21 mei 2020 de registratieplicht

gold en dat een aanbieder op grond van artikel 23c, derde lid, van de Wwft in Nederland de in artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft vervatte diensten alleen mag aanbieden als zij bij DNB is geregistreerd. DNB heeft meerdere malen via publicaties hier ook op gewezen. DNB handhaaft dan ook het oordeel dat Payward International verantwoordelijk kan worden gehouden voor de inzet van het *affiliate* programma in Nederland en dat zij aldus nadrukkelijk de intentie gehad heeft om commerciële betrekkingen met (rechts-)personen in Nederland aan te knopen.

76. Dit betoog van Payward International slaagt dan ook niet.

#### Referral programma

77. Ook het *referral* programma is een vorm van marketing. Bij die vorm van marketing worden klanten van een bedrijf beloond voor het aanbrengen van nieuwe klanten. Aangezien een bedrijf bereid is om geld te betalen aan bestaande klanten die nieuwe klanten aanbrengen, heeft zo'n programma enkel als doel om – via bestaande klanten – nieuwe klanten te werven, deze nieuwe klanten ertoe aan te zetten ook de producten of diensten van dat bedrijf af te nemen en aldus de omzet van het bedrijf te vergroten.
78. Payward International hanteerde het 'Crypto Referral Program'. Dit programma is op 21 september 2022 van start gegaan en duurde tot 10 februari 2023. Payward International beloofde daarbij met dit programma niet alleen de bestaande klanten, maar ook, blijkens randnummer 37, nieuwe klanten. Daarbij heeft Payward International ervoor gekozen om dit (mondiale) programma in een beperkt aantal landen, waaronder Nederland, beschikbaar te stellen. Zoals blijkt uit randnummer 38, werkte dit programma bovendien alleen voor nieuwe klanten die in hetzelfde land woonachtig zijn. Daarmee konden Nederlanders, die deelnamen aan dit *referral* programma, enkel andere Nederlandse klanten werven. Dit programma had daarmee als doel, zij het in een andere vorm en in een andere orde van grootte dan het *affiliate* programma, om het Nederlandse klantenbestand te vergroten. Niet alleen zette Payward International dus bestaande Nederlandse klanten in voor het werven van nieuwe Nederlandse klanten, ook kregen potentiële nieuwe Nederlandse klanten een incentive om producten en diensten van Payward International af te nemen. Dit heeft, zoals blijkt uit randnummer 39, ook in verschillende nieuwe Nederlandse klanten geresulteerd. Daarmee heeft Payward International op deze manier ook reclame voor haar producten en diensten in Nederland gemaakt. Uit deze feiten volgt dus ook onmiskenbaar dat Payward International de intentie heeft gehad om commerciële betrekkingen met (rechts-)personen in Nederland aan te knopen.

#### Verwijzingen naar Nederland op de website van Kraken

79. DNB stelt vast dat Payward International in haar zienswijze niet betwist dat, zoals vermeld in randnummer 41, op de website verwijzingen naar Nederland zijn opgenomen. De onderdelen waar verwijzingen naar Nederland worden gemaakt, zien daarbij juist op onderwerpen die duidelijk maken hoe Nederlandse klanten van de producten en diensten van Payward International in Nederland gebruik kunnen maken. Zo blijkt uit bijlage II bij de brief van 7 november 2022 dat op de webpagina 'Where can I use Kraken?' onder 'Netherlands' staat: "*Kraken offers most services to our*

*clients living in the Netherlands, with the following exception: 'Clients living in the Netherlands cannot use Off-chain staking' ". Hieruit blijkt al dat Payward International zelf via haar website potentiële Nederlandse klanten informeert dat zij in Nederland gebruik kunnen maken van de in artikel 23b, eerste en tweede lid, Wwft neergelegde diensten. Gelet op het arrest *Pammer & Alpenhof* is deze vermelding - inhoudende dat een bedrijf haar diensten of goederen aanbiedt in een (of meerdere) bij name genoemde lidstaat - een duidelijke uitdrukking van de wil om commerciële betrekkingen met inwoners uit die lidstaat aan te knopen. Ook informeert Payward International potentiële Nederlandse klanten op haar website, blijkens bijlagen 3-5 bij de brief van 7 november 2022, op welke wijze zij in Nederland voor de diensten van Kraken kunnen betalen en dat zij specifiek voor overboeking van gelden naar Kraken in Nederland het programma [VERTROUWELIJK] kunnen gebruiken.*

80. DNB handhaaft dan ook het oordeel dat uit de verwijzingen naar Nederland op de website van Kraken eveneens blijkt dat Payward International de intentie had om commerciële betrekkingen met Nederland aan te knopen. Nederlandse klanten werden, via de verwijzingen naar Nederland op de website, erover geïnformeerd dat zij in Nederland cryptodiensten van Payward International konden afnemen. Daarmee heeft deze informatie eraan bijgedragen of kunnen bijdragen dat potentiële nieuwe Nederlandse klanten – die er op basis van die informatie ervan zijn uitgegaan dat Payward International de cryptodiensten in Nederland aanbiedt - zich konden verdiepen in de producten en diensten van Payward International en zij aldus in staat werden gesteld om deze producten en diensten van Payward International af te nemen. Het scenario dat, zoals Payward International eerder heeft gesteld, deze verwijzingen naar Nederland enkel zag op Nederlanders die op eigen initiatief de website van Payward International zouden hebben geraadpleegd en dat zij enkel die groep Nederlanders wilde voorlichten, acht DNB, in het licht van het voorgaande, niet aannemelijk. Bovendien heeft Payward International – in ieder geval via het *affiliate program* en via het beschikbaar stellen van de Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] – op grote schaal haar producten en diensten gepromoot aan Nederlandse klanten en de hiervoor omschreven verwijzingen naar Nederland op de website van Payward International – die duidelijk maken dat Payward International de cryptodiensten in Nederland aanbiedt – hebben eraan bijgedragen dan wel kunnen bijdragen dat zij met Payward International commerciële betrekkingen wilden dan wel konden aangaan. Daarmee staven ook deze verwijzingen naar Nederland op de website van Kraken dat Payward International de uitdrukkelijke wil heeft getoond om commerciële relaties met Nederlandse klanten aan te knopen.

81. Het betoog faalt.

Kraken-app in Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]

82. Ten slotte handhaaft DNB het oordeel dat de beschikbaarheid van de Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] uitwijst dat Payward International de uitdrukkelijke wil toont om commerciële relaties met Nederlandse klanten aan te knopen. DNB trekt hier een parallel met een buiten Nederland gevestigd bedrijf dat besluit om in een in Nederland gevestigde winkel actief haar producten of diensten aan

te bieden. Aanbieden van producten of diensten via een Nederlandse app loopt weliswaar via de digitale weg, maar is in essentie hetzelfde.

83. Payward International betwist daarbij niet dat zijzelf de keuze heeft gemaakt om de Kraken-app - blijkens de informatie bij de app vanaf 30 september 2020 - beschikbaar te laten zijn in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Dat hoefde Payward International niet te doen, nu, als gezegd in randnummer 44, een uitgever van een app zelf kan bepalen in welke landen deze beschikbaar moet zijn. Dat is een cruciaal verschil met een website die doorgaans een mondiaal karakter heeft. Doordat Payward International er juist uitdrukkelijk voor heeft gekozen haar Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] beschikbaar te laten zijn en tot op dit moment te houden, heeft zij er duidelijk blijk van gegeven de Nederlandse markt te willen betreden en commerciële relaties met Nederlanders aan te willen gaan.
84. De Kraken-app is voorts gemakkelijk in voormelde Nederlandse [VERTROUWELIJK] terug te vinden en bij raadpleging hiervan worden de diensten en producten van Payward International zichtbaar. Omdat iedere Nederlander toegang heeft tot de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], heeft Payward International met het actief aanbieden van de Kraken-app een groot aantal Nederlanders kunnen bereiken en zij bereikt deze thans nog steeds. De Kraken-app wordt daarbij zichtbaar als op de woorden "crypto", "crypto wallet", "cryptocurrency" of "crypto app" in bijvoorbeeld de [VERTROUWELIJK] wordt gezocht. Anders dan Payward International veronderstelt, is het feit niet relevant dat zij - naar gesteld - geen advertenties of ander promotiemateriaal in de app heeft geplaatst of, zoals zij in de aanvullende zienswijze van 29 mei 2023 heeft gesteld, niet heeft betaald voor een hogere ranking in de Nederlandse [VERTROUWELIJK]. Met het enkel aanbieden van de Kraken-app in deze Nederlandse [VERTROUWELIJK] heeft Payward International immers al duidelijk gemaakt dat zij commerciële relaties met Nederlanders wenst aan te gaan. Payward International miskent voorts met deze stelling dat zij, zoals hiervoor beschreven, op andere manieren wel grootschalige marketingactiviteiten richting Nederlandse klanten heeft ontplooid.
85. De stelling van Payward International dat de beschikbaarheid van de Kraken-app belangrijk is voor het ontvangen van (kritische) beveiligingsupdates, acht DNB ook niet relevant. Payward International was, zolang zij niet is geregistreerd, in het geheel niet gerechtigd om deze Kraken-app via de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] aan te bieden en zich aldus te richten op de Nederlandse markt. Als Payward International dit had opgevolgd, hadden haar klanten niet via voormelde Nederlandse [VERTROUWELIJK] over de Kraken-app kunnen beschikken. Voor zover de verwijdering van deze app uit de Nederlandse [VERTROUWELIJK], zoals Payward International in de aanvullende zienswijze van 29 mei 2023 heeft gesteld, ertoe leidt dat Nederlandse klanten geen kritische veiligheidsupdates en "bug fixes" meer ontvangen, merkt DNB op dat dit een probleem is dat Payward International - door het actief aanbieden van haar Kraken-app op de Nederlandse markt - zelf heeft gecreëerd. Omdat Payward International, gelet op artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft, niet gerechtigd was om de Kraken-app in Nederland aan te bieden, is het aan haarzelf om te

bepalen hoe zij deze overtreding beëindigt en welke maatregelen zij daartoe, al dan niet in overleg met haar Nederlandse klanten en/of een in Nederland geregistreeerde partij aan wie Payward International deze klanten gedurende de begunstigingstermijn overdraagt, moet nemen.

86. Het betoog faalt.

#### *Tussenconclusie*

87. Uit al het voorgaande blijkt dat Payward International vóór het sluiten van de overeenkomsten met de Nederlandse klanten – op verschillende manieren – voornemens is geweest cryptodiensten in Nederland aan te bieden. Hiervoor heeft DNB op de verschillende onderdelen laten zien dat Payward International de wil heeft gehad om commerciële betrekkingen in Nederland aan te knopen, en zich daarmee heeft gericht op de Nederlandse markt.<sup>19</sup> Deze wil bestaat bij haar nog steeds, nu Payward International tot op dit moment de Kraken-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] aanbiedt en hiermee nog immer Nederlandse klanten (kunnen) worden geworven. Op dit moment bedient Payward International de [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten nog steeds. Er is dus sprake van een voortdurende overtreding van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

### **5.1.2 Registratieaanvraag**

#### *Zienswijze Payward International*

88. In reactie op het verwijt van DNB in het voornemen tot lastoplegging dat Payward International, hoewel aangekondigd, nog geen registratieaanvraag heeft ingediend, merkt Payward International op dat zij op 19 mei 2023 een registratieaanvraag bij DNB heeft ingediend. Deze aanvraag heeft volgens Payward International even op zich laten wachten. Volgens Payward International heeft dit ermee te maken dat zij sinds begin 2022 in onderhandeling was omtrent de mogelijke verwerving van een reeds in Nederland geregistreeerde cryptopartij. Uiteindelijk is hierover volgens Payward International geen overeenstemming bereikt. Verder merkt Payward International op dat zij transparant is geweest richting DNB over haar intentie om een registratieaanvraag in te dienen. Daarnaast wijst Payward International erop dat het enige tijd kost om al het beleid en de procedures in lijn te brengen met de Nederlandse wet- en regelgeving. Een voorbereidingstijd van zo'n drie tot vier maanden beschouwt Payward International als passend.

#### *Reactie DNB*

89. Voor zover Payward International beoogt te betogen dat met de indiening van een registratieaanvraag er concreet zicht zou zijn op legalisatie en daarom van lastoplegging moet worden afgezien, merkt DNB het volgende op. De registratieaanvraag waar Payward International op doelt en die op 19 mei 2023 is ingediend, is niet ingediend door Payward International maar door [VERTROUWELIJK]. Dit is een andere, in Ierland gevestigde, entiteit. Deze entiteit bedient niet de Nederlandse klanten, want dat doet Payward International. Daarmee kan Payward International niet met succes stellen dat zij een registratieaanvraag heeft ingediend. Overigens heeft DNB geconstateerd dat de aanvraag van [VERTROUWELIJK] onvolledig is

---

<sup>19</sup> Pammer & Alpenhof, r.o. 81.

en elementaire onderdelen daarin ontbreken. Daarom handhaaft DNB het standpunt dat Payward International tot op heden niet is geregistreerd en dat er ook geen registratieaanvraag door Payward International is ingediend. Payward International heeft naar het oordeel van DNB dan ook nog geen stappen gezet die noodzakelijk zijn om tot beëindiging van de overtredingen te komen. In zoverre bestaat dan ook geen concreet zicht op legalisatie.<sup>20</sup>

90. De redenen waarom Payward International kort geleden een registratieaanvraag heeft ingediend, acht DNB niet relevant. Het was Payward International al langere tijd duidelijk - in ieder geval sinds 21 mei 2020<sup>21</sup> - dat zij geregistreerd moest zijn voordat zij de cryptodiensten aan Nederlandse klanten mocht aanbieden en zij had ook kunnen weten dat, als gevolg van het desondanks toch aanbieden van die diensten, zij stappen moest ondernemen om deze overtredingen te beëindigen. Bij brieven van 7 november 2022 en 25 januari 2023 en tijdens het overleg van 15 februari 2023 heeft DNB Payward International bovendien opnieuw gewezen op de registratieplicht alvorens cryptodiensten in Nederland te mogen aanbieden. Het is dan ook de eigen keuze van Payward International geweest om zich niet te laten registreren bij DNB. Payward International had daarom direct maatregelen moeten nemen om de cryptodienstverlening aan Nederlandse klanten te stoppen. Doordat Payward International illegaal op de Nederlandse markt opereert, is de integriteit van haarzelf en die van de financiële markt(en) immers in het geding. Per saldo leeft Payward International al jarenlang de relevante Wwft-bepalingen niet na en onttrekt zij zich daarmee structureel aan het toezicht van DNB. Dat is, gelet op de doelstellingen van de Wwft, niet aanvaardbaar.

91. Het betoog faalt.

### **5.1.3 Proportionaliteit en gelijke behandeling**

#### *Zienswijze Payward International*

92. Payward International betoogt dat lastoplegging disproportioneel is. Daarbij wijst Payward International erop dat zij inmiddels een registratieaanvraag heeft ingediend en zij betaalt zowel de kosten voor registratie als (in de toekomst) de – na eventuele registratie – doorlopende toezichtskosten. Bovendien stelt Payward International dat zij kosten heeft moeten maken om de registratieaanvraag voor te bereiden. Ook verklaart Payward International de nodige medewerking te verschaffen bij het aanleveren van de benodigde informatie. Volgens Payward International ziet het ernaar uit dat zij geregistreerd zal worden. Als Kraken wordt verplicht haar dienstverlening aan Nederlandse klanten te stoppen, is het volgens Payward International niet aannemelijk dat deze klanten terug zullen komen. Dit betekent volgens Payward International dat zij onherstelbaar

---

<sup>20</sup> AbRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:911, r.o. 3.1, en AbRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1542. Daarin overweegt de Afdeling: "De Afdeling overweegt dat, gelet op het bepaalde in artikel 5:31d, aanhef en onder a, van de Awb, een last onder dwangsom moet strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van een overtreding. Het enkel aanvragen van een vergunning kan deze overtreding in ieder geval niet geheel of gedeeltelijk ongedaan maken. Om te kunnen voldoen aan de in dit geval opgelegde last is de Stichting daarmee afhankelijk van de verlening van de vergunning door het bestuursorgaan binnen de gestelde begunstigingstermijn. En dat terwijl niet duidelijk is of die vergunning uiteindelijk zal kunnen worden verleend".

<sup>21</sup> Zie ook <https://www.dnb.nl/en/sector-information/supervision-sectors/crypto-service-providers/registration-of-crypto-service-providers/ban-on-providing-crypto-services-without-registration/>.

schade zal leiden. Onder deze omstandigheden is lastoplegging volgens Payward International disproportioneel.

93. Daarnaast betoogt Payward International dat het erop lijkt dat DNB meer maatregelen aan haar oplegt dan aan haar concurrenten [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Volgens Payward International lijkt het, gelet op de beschikbare publieke informatie, erop dat deze twee cryptodienstaanbieders nog steeds hun diensten kunnen aanbieden in Nederland en zij zijn volgens Payward International nooit formeel gedwongen te stoppen met hun dienstverlening. Verder stelt Payward International dat ook is gebleken dat het bij [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] om langdurige registratieprocessen gaat en gedurende die periode hebben voornoemde cryptodienstaanbieders de dienstverlening aan Nederlandse klanten kunnen voortzetten. Volgens Payward International blijkt hier een ongelijke behandeling uit en is lastoplegging om die reden niet gerechtvaardigd.

#### Reactie DNB

94. DNB acht lastoplegging niet disproportioneel. Zoals hiervoor reeds meerdere malen is opgemerkt, had Payward International ervan op de hoogte kunnen zijn dat zij zich vanaf 21 mei 2020 diende te registreren bij DNB alvorens cryptodiensten te kunnen aanbieden in Nederland. Dit volgt direct uit artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Daarnaast heeft DNB veelvuldig over de registratieplicht en het dienstverleningsverbod gepubliceerd, zowel voor de invoering van de registratieplicht<sup>22</sup> als daarna.<sup>23</sup> Payward International had dan ook kunnen

<sup>22</sup> Bijvoorbeeld op 3 september 2019, zie <https://pywb.nationaalarchief.nl/nl/all/20200312200000/https://toezicht.dnb.nl/2/50-237833.jsp>; op 8 november 2019, zie <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.dnb.nl%2Fmedia%2Fycuwwqof%2Fhighlights-seminar-supervision-of-crypto-service-providers-def.docx&wdOrigin=BROWSELINK>; op 11 november 2019, zie <https://pywb.nationaalarchief.nl/nl/all/20200312200000/https://toezicht.dnb.nl/2/50-237995.jsp> en <https://pywb.nationaalarchief.nl/nl/all/20200312200000/https://toezicht.dnb.nl/2/50-237993.jsp>; op 15 november 2019, zie <https://pywb.nationaalarchief.nl/nl/all/20200312200000/https://toezicht.dnb.nl/7/50-238038.jsp>; op 20 december 2019, zie <https://pywb.nationaalarchief.nl/nl/all/20200312200000/https://toezicht.dnb.nl/7/50-238082.jsp> en <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/sectoren/aanbieders-cryptodiensten/registratieaanvraag/>; op 8 januari 2020, zie <https://pywb.nationaalarchief.nl/nl/all/20200312200000/https://toezicht.dnb.nl/7/50-238084.jsp>; op 11 februari 2020, zie <https://archieff20.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20201126160126/https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-cryptodienstverleners/nieuwsbrief-aanbieders-cryptodiensten-januari-2020/index.jsp>, en op 4 mei 2020, zie <https://eur04.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Farchieff20.archiefweb.eu%2Farchives%2Farchieffweb%2F20201126160126%2Fhttps%3A%2Fwww.dnb.nl%2Fnieuws%2Fdnb-nieuwsbrieven%2Fnieuwsbrief-cryptodienstverleners%2Fnieuwsbrief-aanbieders-van-cryptodiensten-mei-2020%2Fdnb388465.jsp&data=05%7C01%7Cs.g.c.bocxe%40dnb.nl%7Cf79aaeae9eb944295c5d08db51422fa0%7C9ecbd6280072405d856732c6750b0d3e%7C0%7C0%7C638193116940108667%7CUnknwn%7CTWFpbGZsb3d8eyJWljoMC4wLjAwMDAilCJQIjoiv2luMzIiLCJBTiI6Ikk1haWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=OevcxSRZS2Qnym9FtVzE9UpHCXh180HT0f%2F50Uflqos%3D&reser ved=0>.

<sup>23</sup> Bijvoorbeeld op 21 mei 2020, zie <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/21-mei-definitieve-datum-inwerkingtreding-implementatiewet/>; op 24 juli 2020, zie <https://archieff20.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20201126160126/https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-cryptodienstverleners/nieuwsbrief-cryptodiensten-juli-2020/dnb389629.jsp>; op 21 oktober 2020, zie <https://archieff20.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20201126160126/https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-cryptodienstverleners/nieuwsbrief-aanbieders-van-cryptodiensten-oktober-2020/dnb390493.jsp>; op 16 november 2020, zie <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/overgangsregeling-aanbieders-cryptodiensten-ten-einde-op-21-november-2020/>; op

weten dat zij geregistreerd dient te zijn bij DNB alvorens zij diensten mag aanbieden in Nederland. Tot op heden is Payward International echter niet geregistreerd noch heeft zijzelf een registratieaanvraag ingediend. Anders dan Payward International stelt, is bovendien ongewis of de registratieaanvraag van [VERTROUWELIJK] zal worden ingewilligd. Zoals DNB hierboven uiteen heeft gezet, heeft DNB geconstateerd dat de aanvraag van [VERTROUWELIJK] onvolledig is en elementaire onderdelen daarin ontbreken. Dat wordt toegezegd dat de nodige medewerking wordt verleend, laat onverlet dat de uitkomst van de aanvraagprocedure niet is gegarandeerd en dus (hoogst) onzeker is. Daarmee bestaat er, zoals DNB hiervoor reeds heeft opgemerkt, geen concreet zicht op legalisatie.

95. Dat [VERTROUWELIJK] recent een registratieaanvraag heeft ingediend en hiervoor kosten heeft moeten maken, laat bovendien onverlet dat (1) dit een andere entiteit betreft die de Nederlandse klanten niet bedient en Payward International dus niet kan stellen dat zijzelf al kosten heeft gemaakt en (2) Payward International zelf zich tot op heden niet onder het toezicht van DNB heeft (willen) laten brengen en dus de afgelopen jaren in het geheel geen kosten heeft moeten maken om geregistreerd te worden in Nederland. DNB blijft van oordeel dat zolang Payward International illegaal op de Nederlandse markt actief is, haar integriteit en die van de financiële markten in het gedrang komt en zij onterecht concurrentievoordeel blijft genieten. Dat acht DNB laakbaar. Lastoplegging is dan ook een geschikt en noodzakelijk middel om deze langdurige illegale situatie te beëindigen. Daarbij wijst DNB op hetgeen zij hiervoor reeds onder paragraaf E. heeft overwogen.
96. Voor zover Payward International stelt dat er schade zal worden geleden door deze lastoplegging, merkt DNB het volgende op. DNB ziet niet in waarom er schade bij haar klanten zou ontstaan. Payward International kan immers zorgen voor een degelijke overdracht aan een wel bij DNB geregistreerde partij. Op voorhand is niet aannemelijk dat, zoals Payward International in aanvulling op de zienswijze in de e-mail van 29 mei 2023 heeft opgemerkt, hierdoor voor cryptobeleggers schade zal ontstaan. Ook miskent Payward International hierbij dat cryptobeleggers doorgaans bij meerdere partijen aangesloten zijn en hierdoor reeds bij hen geen schade zal kunnen ontstaan. Payward International kan daarbij haar Nederlandse klanten duidelijk maken waarom de overstap naar een wel in Nederland geregistreerde partij nodig is en desnoods kan Payward International zelf de overeenkomsten opzeggen. Dat Payward International desondanks mogelijk van de te ondernemen stappen schade ondervindt (bijvoorbeeld doordat Nederlandse klanten bepaalde schade op haar verhalen), is het gevolg van de eigen keuze van Payward International om zonder registratie en dus illegaal op de Nederlandse markt actief te zijn. Deze eventueel te ontstane schade komt daarom voor haar eigen rekening en risico. De stelling van Payward International in de aanvullende zienswijze van 29 mei 2023 dat de overdracht van klanten aan [VERTROUWELIJK] tot een economische machtspositie leidt, acht DNB in dit kader niet relevant. Waar het hier om gaat, is dat Payward International de geconstateerde overtredingen direct beëindigt. Het is daarbij aan Payward International om te bepalen aan wie zij haar Nederlandse klanten overdraagt. De vraag of er voldoende mededinging is op de Nederlandse cryptomarkt en of er een

bepaalde dominante marktpositie ontstaat, is een vraag van een geheel andere orde en voor deze lastoplegging niet relevant.

97. Voor zover Payward Limited ten slotte stelt dat DNB in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel, merkt DNB het volgende op.
98. In het Handhavingsbeleid staat dat toezichthouders bij de constatering van overtredingen maatregelen nemen, bijvoorbeeld om herstel of verbetering af te dwingen. Ook is daarin opgemerkt dat niet elke (dreigende) overtreding tot de inzet van een formeel handhavingsinstrument leidt. Naast generieke beïnvloeding spelen informele maatregelen (normoverdracht door middel van een gesprek of (waarschuwing)brief) een belangrijke rol in de handhaving. Op het moment dat zo'n gesprek of brief het gewenste effect heeft, is de inzet van formele maatregelen niet meer nodig. Het antwoord op de vraag of toezichthouders formeel of formeel optreden en welke maatregel of combinatie van maatregelen daarbij getroffen wordt, hangt altijd af van de omstandigheden van het geval waarbij de in paragraaf 4 van het Handhavingsbeleid vermelde factoren worden meegenomen en afgewogen. Zo kijkt DNB voor specifiek dit soort gevallen naar de ernst en omvang van de overtreding, de duur van de overtreding, de compliance-gerichtheid en houding van de overtreder, de wijze waarop de overtreder zich op de Nederlandse markt beweegt/richt en eigen maatregelen van de overtreder om de overtreding te beëindigen. Deze onderdelen kunnen in het voordeel of in het nadeel van een overtreder worden meegewogen. De hiervoor vermelde afweging en aanpak kan - vanwege de uiteenlopende omstandigheden per overtreder - dus per casus verschillen. Vanwege deze individuele aanpak is doorgaans geen sprake van gelijke gevallen, zodat hierom de stelling al faalt.
99. Verder geldt dat DNB vanwege de in artikel 22 van de Wwft neergelegde geheimhoudingsverplichting geen informatie naar buiten kan en mag brengen over de wijze waarop zij optreedt in andere gevallen dan Payward International. Dit artikel biedt dus geen ruimte om mededelingen te doen aan Payward International over de handhaving in andere gevallen.<sup>24</sup> Die informatie kan DNB pas naar buiten brengen op het moment dat handhavingsbesluiten op grond van de Wwft zijn genomen en openbaar mogen worden gemaakt. Zolang publicatie niet aan de orde is, kan DNB, naar zijn aard, geen tot zeer beperkt inzicht verschaffen in de wijze waarop zij in andere gevallen optreedt of heeft opgetreden.
100. Omtrent de door Payward International genoemde gevallen merkt DNB voorts het volgende op. Zoals blijkt uit de website van DNB heeft DNB ten aanzien van [VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK] een bestuurlijke boete opgelegd van EUR [VERTROUWELIJK].<sup>25</sup> Verder blijkt uit het register van DNB dat [VERTROUWELIJK] na een daartoe strekkende aanvraag sinds [VERTROUWELIJK] is geregistreerd in Nederland.<sup>26</sup> Omdat Payward International op dit moment zelf geen registratieaanvraag heeft ingediend en het feitensubstraat ook anders is (zoals uit de gepubliceerde boete volgt, had [VERTROUWELIJK] in een veel eerder stadium een registratieaanvraag ingediend), is geen sprake van gelijke gevallen. Daarnaast geldt voor [VERTROUWELIJK] dat DNB op [VERTROUWELIJK] een openbare waarschuwing heeft uitgevaardigd<sup>27</sup> en dat DNB op [VERTROUWELIJK] een boete heeft opgelegd van EUR [VERTROUWELIJK]. Voor [VERTROUWELIJK]

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 19.

<sup>25</sup> [VERTROUWELIJK]

<sup>26</sup> [Registerdetailpagina \(dnb.nl\)](#).

<sup>27</sup> [VERTROUWELIJK]

geldt nog specifiek dat zij op [VERTROUWELIJK] te kennen heeft gegeven dat zij haar dienstverlening aan in Nederland gevestigde klanten stopzet. Ook die situatie is daarmee niet vergelijkbaar met de hier voorliggende situatie van Payward International. Ook hiervoor geldt dat het feitensubstraat anders is (zoals uit de gepubliceerde boete volgt, had [VERTROUWELIJK] eveneens in een eerder stadium een registratieaanvraag ingediend terwijl Payward International in het geheel nog geen registratieaanvraag heeft ingediend). Verder wijst DNB in dit verband nog op haar ZBO-verantwoording over 2022, pagina 32 en 33, waarin DNB inzichtelijk heeft gemaakt welke cryptozaken er sinds 2021 lopen, welke signalen er zijn opgepakt in 2022 en hoe die zijn afgehandeld en welke signalen nog beoordeeld moeten worden. Ook hieruit volgt dat DNB tegen meerdere cryptopartijen (informeel en formeel) handhavend optreedt.

101. Het betoog faalt.

#### **5.1.4 Verlenging begunstigingstermijn tot inwilliging aanvraag**

*Zienwijze Payward International*

102. Payward International betoogt dat lastoplegging nadelig is voor klanten. Volgens Payward International is het niet mogelijk om klanten binnen acht weken te migreren naar een andere – wel in Nederland geregistreerde – cryptodienstaanbieder. Payward International stelt dat het maanden duurt voordat het due diligence-proces is afgerond en dat het steekproefsgewijs testen van KYC-AML-processen maanden tijd in beslag neemt. Hierdoor kan toegang van Nederlandse klanten tot hun tegoeden voor een zekere tijdsperiode worden ontzegd of kunnen zij worden gedwongen om hun huidige tegoeden te liquideren. Payward International verzoekt dan ook de begunstigingstermijn te verlengen tot het moment dat het registratieproces bij DNB succesvol is doorlopen.

*Reactie DNB*

103. Een begunstigingstermijn is bedoeld de overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder dat dwangsommen worden verbeurd. Het gaat er daarbij niet om of het gunstig of handig is voor de overtreder om op een bepaalde manier te handelen, maar wat de overtreder objectief gezien zou moeten kunnen doen.<sup>28</sup> Evenmin is relevant of de overtreder dat op een vanuit bedrijfseconomisch opzicht zo gunstig mogelijke wijze kan doen.<sup>29</sup> Vaste rechtspraak van de bestuursrechter is dat een begunstigingstermijn niet wezenlijk langer dan wel korter mag worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen.<sup>30</sup> Dit is binnen het handhavingsrecht een belangrijk uitgangspunt.

104. De begunstigingstermijn is er uitdrukkelijk niet voor bedoeld om een mogelijke legalisering van de illegale activiteiten af te wachten, maar slechts om een termijn te stellen waarbinnen de overtreder verbeuring van dwangsommen kan voorkomen door de last op te volgen. Deze termijn mag dan ook niet worden afgestemd op de termijn die nodig is om een beslissing op een aanvraag tot legalisering te nemen. Evenmin mag deze begunstigingstermijn worden gekoppeld aan de onherroepelijkheid van een

<sup>28</sup> T.N. Sanders, Handboek toezicht, handhaving en invordering, p. 230.

<sup>29</sup> ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179, r.o. 6.1

<sup>30</sup> ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020, r.o. 7.1, en CBb 12 januari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:24, r.o. 3.1, en ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1542, r.o. 3.2.

vergunning omdat daarmee de lengte van die termijn niet op voorhand vaststaat en zich mogelijk ver in de toekomst uitstrekt.<sup>31</sup>

105. In dit geval heeft DNB vastgesteld dat een termijn van acht weken passend is om de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, Wwft effectief te kunnen beëindigen. Het is aan Payward International, als overtreder, om te bepalen hoe zij deze overtredingen kan en wil beëindigen en zij dient direct hiertoe adequate stappen te zetten. DNB heeft bij het vaststellen van de termijn van acht weken aansluiting gezocht bij haar ervaringen in soortgelijke gevallen. In verschillende andere procedures zijn door cryptopartijen inschattingen gemaakt van de tijd die gemoeid is met het overdragen van klanten of het beëindigen van overeenkomsten met klanten. Hierbij wordt regelmatig een periode van één maand (30 dagen) genoemd. Het offboarden van klanten moet uiteraard ordentelijk geschieden, het grootste deel van de benodigde tijd zal in dat scenario zitten in het informeren van klanten en hen in de gelegenheid stellen hun tegoeden zelf weg te boeken. Het overdragen van klanten kan daarbij afhankelijk zijn van de infrastructuur van de partij aan wie klanten worden overgedragen. Het is DNB niet gebleken dat die overdracht voor een aanmerkelijke vertraging zorgt. Deze overheveling of offboarding van Nederlandse klanten is, gezien de aard van de producten, derhalve binnen in ieder geval acht weken mogelijk. In het licht van het voorgaande volgt DNB niet de enkele stelling van Payward International dat een beëindiging van de onderhavige overtredingen binnen acht weken onmogelijk zou zijn. DNB handhaaft dan ook de begunstigingstermijn van acht weken.

### Conclusie

106. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat het opleggen van een last onder dwangsom voor de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft evenredig is.

## 6. Inhoud last onder dwangsom

### Last

107. De last houdt in dat Payward International de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft volledig beëindigt. Payward International dient de overtredingen te beëindigen door haar diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees niet langer in of vanuit Nederland aan te bieden zonder de daarvoor vereiste registratie bij DNB, en de overtreding ten aanzien van lopende overeenkomsten te beëindigen.

### Begunstigingstermijn

108. Gelet op artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb dient DNB een termijn te stellen gedurende welke Payward International de last kan uitvoeren zonder dat zij een dwangsom verbeurt. Deze begunstigingstermijn dient zo kort mogelijk te worden gesteld, maar wel lang genoeg te zijn om aan de last te kunnen voldoen. DNB beschouwt een begunstigingstermijn van **acht weken**, waarbinnen volledig aan de last moet worden voldaan, redelijk. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop dit besluit op voorgescreven wijze aan Payward International bekend is gemaakt.

### Hoogte dwangsom

<sup>31</sup> ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3792, r.o. 6.1, en ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3590, r.o. 9.2,

109. DNB stelt de hoogte van de dwangsom vast op een bedrag van **EUR 500.000** voor iedere week dat niet volledig aan de last is voldaan, met een maximum van **EUR 4.000.000,-**. Naar het oordeel van DNB staat de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom genoemd in artikel 5:32b, derde lid, van de Awb.

## 7. Invordering

110. DNB wijst Payward International erop dat DNB Payward International via een invorderingsbesluit nader zal informeren over eventueel verbeurde dwangsommen en de invordering daarvan. In dat invorderingsbesluit zal een betalingstermijn van zes weken zijn opgenomen. Indien Payward International niet binnen deze termijn betaalt, zal DNB vanaf de eerste dag na het verstrijken van deze betalingstermijn over het openstaande bedrag wettelijke rente in rekening brengen.

## 8. Openbaarmaking

111. Op grond van artikel 32f, eerste lid, van de Wwft dient DNB een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom in beginsel openbaar te maken, zodra dat besluit onherroepelijk is geworden. In afwijking hiervan maakt DNB op grond van artikel 32f, vijfde lid van de Wwft een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom zo spoedig mogelijk openbaar, indien een dwangsom wordt verbeurd. Als gevolg hiervan wordt een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom dat onherroepelijk is geworden in beginsel ook openbaar gemaakt als binnen de in het besluit genoemde begunstigingstermijn aan de last is voldaan. Over een eventuele openbaarmaking wordt Payward International op een later moment afzonderlijk geïnformeerd.

## 9. Bezwaar

112. Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar maken. U kunt uw bezwaarschrift digitaal indienen door een ondertekend bezwaarschrift als Pdf-bestand te e-mailen naar: [bezwarenbox@dnb.nl](mailto:bezwarenbox@dnb.nl). Uw ondertekende bezwaarschrift kunt u daarnaast ook op een beveiligde manier bij DNB indienen. U kunt daarvoor gebruikmaken van het bezwaarformulier op de website: <https://www.dnb.nl/bezwaar-indienen>. Ondertekende bezwaarschriften kunnen ook per post worden ingediend bij:

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

113. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking met betrekking tot de last onder dwangsom. Ook in geval een bezwaarschrift wordt ingediend dient derhalve aan de last onder dwangsom te worden voldaan binnen de in het besluit genoemde begunstigingstermijn.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK],  
Directeur

## **Bijlage 1      Wettelijk kader**

---

Artikel 23b van de Wwft bepaalt:

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 van de Wwft bepaalt:

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.