

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 30, aanhef en onder a, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme aan [VERTROUWELIJK]

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

DNB legt aan [VERTROUWELIJK], actief onder de handelsnaam [VERTROUWELIJK] en gevestigd op het [VERTROUWELIJK], een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 30, aanhef en onder a, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze bestuurlijke boete wordt aan [VERTROUWELIJK] opgelegd voor overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft (het Boetebesluit).

De bestuurlijke boete bedraagt **€ 2.850.000,-**.

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

DNB gaat ingevolge artikel 32f, eerste lid, in samenhang met het vierde lid, van de Wwft over tot het openbaar maken van onderhavig besluit. De geschoonde versie van het Boetebesluit met bijbehorend nieuwsbericht (**bijlagen 2 en 3**) zal in het Nederlands en het Engels op de website van DNB worden geplaatst nadat **vijf werkdagen** zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan [VERTROUWELIJK] bekend is gemaakt. [VERTROUWELIJK]

Aan dit besluit liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

A. Wettelijk kader

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

B. Onderzoek van DNB

Aanleiding en verloop onderzoek

2. Bij brief van 19 april 2022¹ heeft [VERTROUWELIJK] bericht dat zij informatie heeft ontvangen op basis waarvan DNB heeft geconstateerd dat [VERTROUWELIJK] in strijd handelde met artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft, door in of vanuit Nederland diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees (cryptodiensten) aan te bieden zonder te beschikken over de daarvoor vereiste registratie bij DNB. Bij deze brief heeft DNB [VERTROUWELIJK] dringend verzocht om de cryptodienstverlening in

¹ [VERTROUWELIJK]

Nederland zo snel mogelijk te beëindigen en DNB hierover uiterlijk 4 mei 2022 te informeren. Tevens heeft DNB er bij deze brief op gewezen dat zij onder meer een bestuurlijke boete kan opleggen voor het in strijd handelen met artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

3. Aangezien DNB binnen de gestelde termijn geen reactie van [VERTROUWELIJK] heeft ontvangen, heeft DNB [VERTROUWELIJK] bij brief van 16 mei 2022² en bij e-mail van 17 juni 2022 een herinnering gestuurd. Bij deze brief heeft DNB [VERTROUWELIJK] een laatste maal verzocht om – ditmaal uiterlijk 8 juli 2022 – te reageren op de brief van DNB van 19 april 2022. Bij deze brief heeft DNB nogmaals gewezen op de bevoegdheid tot het opleggen van formele maatregelen.
4. Bij e-mail van 22 juni 2022 heeft [VERTROUWELIJK] de ontvangst van de brieven van DNB van 19 april 2022 en 16 mei 2022 bevestigd en aangegeven dat de brieven vanwege [VERTROUWELIJK] niet op tijd zijn opgemerkt. Bij deze e-mail heeft [VERTROUWELIJK] DNB toegezegd uiterlijk 8 juli 2022 te reageren op de brieven van DNB.
5. Bij brief van 8 juli 2022 heeft [VERTROUWELIJK] op de brieven van DNB gereageerd. Bij deze brief heeft [VERTROUWELIJK] – kort gezegd – aangegeven dat zij geen cryptodiensten ‘in Nederland’ heeft aangeboden en zich zodoende niet in Nederland hoefde te registreren. Omdat [VERTROUWELIJK] op dat moment wel voornemens was in Nederland cryptodiensten aan te gaan bieden, heeft zij DNB bij deze brief bericht dat zij in het derde kwartaal van 2022 een registratieaanvraag bij DNB zou indienen.
6. Bij brief van 18 augustus 2022³ heeft DNB op de e-mail van [VERTROUWELIJK] van 8 juli 2022 gereageerd. Hierbij heeft DNB [VERTROUWELIJK] bericht dat DNB informatie heeft die erop wijst dat [VERTROUWELIJK] zich (wel) actief heeft gericht op de Nederlandse markt en dat [VERTROUWELIJK] daarmee in strijd heeft gehandeld met artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Daarbij heeft DNB [VERTROUWELIJK] verzocht om – kort gezegd – de volgende informatie aan DNB te verstrekken:
 - i. het aantal uit Nederland afkomstige klanten van [VERTROUWELIJK];
 - ii. de juridische entiteiten waarmee de uit Nederland afkomstige klanten een overeenkomst zijn aangegaan; en
 - iii. het aantal op de Nederlandse markt gerichte personen dat heeft deelgenomen aan het [VERTROUWELIJK].Bij deze brief heeft DNB aangegeven dat [VERTROUWELIJK] uiterlijk op 14 september 2022 op de brief van DNB diende te reageren.
7. Bij brief van 14 september 2022 heeft [VERTROUWELIJK] op de brief van DNB van 18 augustus 2022 gereageerd en de door DNB verzochte informatie verstrekt. Tevens heeft [VERTROUWELIJK] bij deze brief

² [VERTROUWELIJK]. Hoewel gedagtekend op 16 mei 2022, heeft DNB deze brief verstuurd op 17 juni 2022, als bijlage bij genoemde e-mail.
[VERTROUWELIJK]. Deze brief is per e-mail verstuurd.

aangekondigd dat zij binnen dertig dagen een registratieaanvraag bij DNB zou indienen.

Datum

2 oktober 2023

8. Op 14 oktober 2022 heeft [VERTROUWELIJK], eveneens actief onder de handelsnaam [VERTROUWELIJK], een registratieaanvraag bij DNB ingediend.
9. Bij brief van 24 oktober 2022 heeft DNB de ontvangst van de brief van [VERTROUWELIJK] van 14 september 2022 bevestigd en daarop gereageerd.⁴ Bij deze brief heeft DNB [VERTROUWELIJK] daarnaast bericht dat DNB, met inachtneming van de door [VERTROUWELIJK] verstrekte informatie, zich zal beraden op vervolgstappen.
10. DNB heeft in dit verband op 31 januari 2023 een boeterapport opgesteld (het Boeterapport).
11. Bij brief van 7 februari 2023 heeft DNB het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan [VERTROUWELIJK] kenbaar gemaakt (het Voornemen). Hierbij heeft DNB een termijn gegeven tot 21 februari 2021 om 11:00 uur voor het geven van een mondelinge of schriftelijke zienswijze.
12. Bij e-mail van 9 februari 2023 heeft [VERTROUWELIJK] verzocht om i) de op de zaak betrekking hebbende stukken, ii) verlenging van de termijn voor het indienen van de schriftelijke zienswijze tot en met 7 maart 2023, en iii) verlenging van de termijn voor het geven van de mondelinge zienswijze en het inplannen van een zienswijzezitting op 9 of 10 maart 2023.
13. Bij e-mail van 13 februari 2023 is DNB akkoord gegaan met het verzochte uitstel voor i) het indienen van de schriftelijke zienswijze tot en met 7 maart 2023 en ii) het geven van een mondelinge zienswijze. Hierbij is de zienswijzezitting ingepland op 9 maart 2023. Tevens heeft DNB op 13 februari 2023 separaat aan haar e-mail de op de zaak betrekking hebbende stukken aan [VERTROUWELIJK] gestuurd.
14. Per e-mail van 7 maart 2023 heeft [VERTROUWELIJK] haar schriftelijke zienswijze aan DNB gestuurd.
15. Op 9 maart 2023 heeft een zienswijzezitting plaatsgevonden.
16. Bij e-mails van 16 maart 2023, 21 maart 2023 en 22 maart 2023, heeft [VERTROUWELIJK] een reactie gegeven op de bij de zienswijzezitting van 9 maart 2023 door DNB gestelde vragen.
17. [VERTROUWELIJK]
18. Op 21 april 2023 heeft [VERTROUWELIJK] een registratieaanvraag bij DNB ingediend.
19. Bij brief van 23 april 2023 heeft [VERTROUWELIJK] een toelichting op de ingediende registratieaanvraag nagezonden.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

⁴ [VERTROUWELIJK].

20. Bij brief van 4 mei 2023 heeft DNB vastgesteld dat de ingediende registratieaanvraag van [VERTROUWELIJK] incompleet is. Hierbij heeft DNB [VERTROUWELIJK] een termijn tot 1 juni 2023 gegeven om door DNB gespecificeerde aanvullende informatie aan DNB te verstrekken.
21. Bij brief van 8 mei 2023 heeft [VERTROUWELIJK] gereageerd op de brief van DNB van 4 mei 2023.
22. Per [VERTROUWELIJK] beschikt [VERTROUWELIJK] over een registratie als bedoeld in artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft.
23. Bij e-mails van 27 juli 2023 en 3 augustus 2023 heeft DNB [VERTROUWELIJK] verzocht om aan te geven of [VERTROUWELIJK] haar registratie-aanvraag wenst door te zetten, gelet op de op [VERTROUWELIJK] aan [VERTROUWELIJK] verstrekte registratie en gelet op het feit dat de Nederlandse klanten van [VERTROUWELIJK] inmiddels zijn overgedragen aan [VERTROUWELIJK]. Hierop heeft [VERTROUWELIJK], ondanks meerdere herinneringen, nog niet gereageerd.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Resultaten onderzoek

24. Uit het onderzoek van DNB, de [VERTROUWELIJK] en de door [VERTROUWELIJK] verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

Algemeen

25. [VERTROUWELIJK] is een [VERTROUWELIJK] opererende aanbieder van cryptodiensten.
26. [VERTROUWELIJK] is gevestigd in [VERTROUWELIJK] op het adres [VERTROUWELIJK].
27. Uit de eigen opgave van [VERTROUWELIJK] van 14 september 2022 blijkt dat op 17 augustus 2022 [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten een account bij [VERTROUWELIJK] hadden. Hieruit blijkt eveneens dat de Nederlandse klanten bij [VERTROUWELIJK] tot dat moment [VERTROUWELIJK] wisseltransacties tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta hebben verricht.

[VERTROUWELIJK] is geregistreerd in het [VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK] onder registratienummer [VERTROUWELIJK] beschikt sinds [VERTROUWELIJK] over een door [VERTROUWELIJK] verstrekte vergunning als [VERTROUWELIJK].
28. [VERTROUWELIJK] is gevestigd in [VERTROUWELIJK] op het adres [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] maken onderdeel uitmaken van dezelfde groep, [VERTROUWELIJK]. De verschillende [VERTROUWELIJK]-entiteiten (waaronder [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]) zijn actief onder de handelsnaam [VERTROUWELIJK]. Onder deze handelsnaam worden [VERTROUWELIJK] meer dan [VERTROUWELIJK] klanten bediend.

Bestanddelen registratiegebod

29. Ingevolge artikel 23b, eerste lid, van de Wwft, dient een ieder die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten aanbiedt voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta zich bij DNB te registreren. Dezelfde registratieplicht geldt op grond van het tweede lid voor het aanbieden van bewaarportemonnees.
30. De bestanddelen van artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft zullen hierna afzonderlijk worden behandeld.
- a. aanbieden van diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta*
31. [VERTROUWELIJK] heeft via de app [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]) en de app [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]), die allebei beschikbaar zijn voor zowel Android als iOS-systemen, alsmede via haar website [VERTROUWELIJK] diensten aangeboden voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta.
32. Ook uit de algemene voorwaarden van de [VERTROUWELIJK] volgt dat [VERTROUWELIJK] deze diensten heeft aangeboden via de
- [VERTROUWELIJK]
- en:
- [VERTROUWELIJK]
33. Dat [VERTROUWELIJK] deze diensten daarnaast heeft aangeboden via de [VERTROUWELIJK] volgt uit de algemene voorwaarden van de [VERTROUWELIJK], die eveneens te raadplegen zijn op [VERTROUWELIJK]
- [VERTROUWELIJK]
34. Steun voor dit standpunt vindt DNB eveneens in het artikel [VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK] waarin is opgenomen dat gebruikers via de [VERTROUWELIJK] virtuele en fiduciaire valuta kunnen wisselen:
- [VERTROUWELIJK]
35. Voorts heeft [VERTROUWELIJK] in haar reactie van 14 september 2022 bevestigd dat de Nederlandse klanten bij [VERTROUWELIJK] tot 17 augustus 2022 in totaal [VERTROUWELIJK] wisseltransacties tussen virtuele en fiduciaire valuta hebben verricht.
36. Op grond van het voorgaande constateert DNB dat hiermee aan het bestanddeel 'diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta' is voldaan.

b. aanbieden van bewaarportemonnees

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

37. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wwft, wordt onder een ‘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”*.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

38. [VERTROUWELIJK] heeft via de [VERTROUWELIJK], de [VERTROUWELIJK] en de website [VERTROUWELIJK] diensten aangeboden om namens haar klanten cryptografische privésleutels te beveiligen voor het aanhouden, opslaan en overdragen van virtuele valuta. Dit blijkt onder meer uit de website van [VERTROUWELIJK]:

[VERTROUWELIJK]

39. Ook uit de algemene voorwaarden van de [VERTROUWELIJK] volgt dat [VERTROUWELIJK] bewaarportemonnees heeft aangeboden via de [VERTROUWELIJK]:

[VERTROUWELIJK]

40. Dat [VERTROUWELIJK] daarnaast bewaarportemonnees via de [VERTROUWELIJK] heeft aangeboden, volgt uit de algemene voorwaarden van de [VERTROUWELIJK], die ook te raadplegen zijn op [VERTROUWELIJK]:

[VERTROUWELIJK]

41. Het artikel [VERTROUWELIJK] op de website [VERTROUWELIJK] illustreert eveneens dat [VERTROUWELIJK] bewaarportemonnees heeft aangeboden:

[VERTROUWELIJK]

42. Ten slotte heeft [VERTROUWELIJK] in haar reactie van 14 september 2022 bevestigd dat zij per 17 augustus 2022 aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten bewaarportemonnees heeft aangeboden.

43. Op grond van het voorgaande constateert DNB dat hiermee aan het bestanddeel ‘aanbieden van bewaarportemonnees’ voldaan is.

c. in of vanuit Nederland

44. 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 van de Europese Unie (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.⁵ In dit kader merkt de memorie van toelichting het volgende op:

“Het betrof daarbij de vraag volgens welke criteria een aanbieder wiens activiteit op zijn internetsite wordt voorgesteld, kan worden geacht te

⁵ HvJEU 7 december 2010, ECLI:EU:C:2010:740, gevoegde zaken C-585/08, Pammer en C-144/09, Alpenhof, (n.n.g.) (Pammer & Alpenhof).

«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.»⁶

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

45. In zijn arrest geeft het HvJEU 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 hij zijn 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 aanbieder 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 zijn site. De kwalificatie van een activiteit als zijnde gericht op andere lidstaten hangt evenwel niet uitsluitend af van het bestaan van dergelijke 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).⁷
46. DNB is van oordeel dat [VERTROUWELIJK] cryptodiensten heeft aangeboden *in Nederland*, ten eerste omdat [VERTROUWELIJK] een aanzienlijk aantal Nederlandse klanten heeft aan wie zij cryptodiensten heeft aangeboden, en ten tweede omdat zij zich naar het oordeel van DNB heeft gericht op de Nederlandse markt. DNB licht dit hieronder toe.
 - i. Nederlandse klanten
47. Zoals hierboven reeds aangehaald, blijkt uit de brief van [VERTROUWELIJK] van 14 september 2022 dat per 17 augustus 2022 [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten een account bij [VERTROUWELIJK] hadden. Uit deze brief blijkt eveneens dat de Nederlandse klanten bij [VERTROUWELIJK] tot dat moment [VERTROUWELIJK] wisseltransacties tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta hebben verricht. In de e-mail van [VERTROUWELIJK] van 1 november 2022 wordt bovendien bevestigd dat [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten heeft bediend. Alleen al hieruit volgt naar het oordeel

⁶ Kamerstukken II 2018-2019, 35245, nr. 3, p. 12-13.

⁷ Pammer & Alpenhof, r.o. 75 – 81.

van DNB dat sprake is van het verlenen van cryptodiensten *in Nederland* door [VERTROUWELIJK].

Datum

2 oktober 2023

ii. Richten op de Nederlandse markt

48. Voorts heeft DNB vastgesteld dat [VERTROUWELIJK] zich actief op de Nederlandse markt heeft gericht, in ieder geval door:
1. het tonen van online advertenties in Nederland;
 2. [VERTROUWELIJK];
 3. het Telegramkanaal [VERTROUWELIJK];
 4. vermeldingen op de website over de beschikbaarheid van bepaalde producten en diensten in Nederland;
 5. het aanbieden van haar apps in de Nederlandse Apple App Store en de Nederlandse Google Play Store;
 6. [VERTROUWELIJK].

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bovenstaande zes elementen worden hierna toegelicht.

Ad 1. Het tonen van online advertenties in Nederland

49. DNB stelt vast dat [VERTROUWELIJK] in Nederland actief heeft geadverteerd voor de cryptodiensten die worden aangeboden worden onder de naam [VERTROUWELIJK]. DNB heeft zelf kennisgenomen van een advertentie op de website AT5.nl⁸ en een advertentie in de app '9292'⁹. Beide advertenties zijn vanuit een locatie in Nederland waargenomen, respectievelijk op 6 februari 2022 en 23 mei 2022. Beide advertenties zijn getoond via platforms die uitsluitend gericht zijn op de Nederlandse markt, namelijk AT5 en 9292. Daarnaast is de advertentie op AT5 opgesteld in de Nederlandse taal.
50. Informatie die DNB uit een database voor marketingdata¹⁰ heeft verkregen, bevestigt dat de advertentie op AT5.nl in de periode van 31 oktober 2021 tot en met 11 april 2022 op deze website getoond is. Daarnaast is de bewuste advertentie op een aantal andere Nederlandse websites getoond, waaronder marktplaats.nl en buienradar.nl.¹¹ Ook de advertentie die is waargenomen in de 9292-app is vastgelegd in de database.¹² Deze advertentie is bovendien in de periode van 22 februari tot en met 23 mei 2022 getoond op de websites sneeuwhoogte.nl, 1limburg.nl, espn.nl, gids.tv, vi.nl, rijmond.nl, 112meldingen.nl, 9292.nl, 9gag.com en marktplaats.nl.
51. Informatie uit de database wijst voorts uit dat [VERTROUWELIJK] gedurende de periode van 20 oktober 2021 tot 30 juli 2022, 402 online advertentiecampaagnes heeft uitgevoerd in de vorm van zogenaamde 'banners' die zijn getoond op Nederlandse websites, waaronder telegraaf.nl, quotenet.nl, voetbalzone.nl en dumpert.nl. Een deel van deze banners is opgesteld in de Nederlandse taal.¹³

⁸ Zie: Boeterapport, bijlage 16.

⁹ Zie: Boeterapport, bijlage 19.

¹⁰ Het betreft informatie uit de Ad Intel database van The Nielsen Company. Deze database bevat gegevens over het gebruik van (online) advertenties op de Nederlandse markt.

¹¹ Zie: Boeterapport, bijlage 39, aldaar p. 134.

¹² Zie: Boeterapport, bijlage 39, aldaar p. 158.

¹³ Zoals de banners op pagina 43, 105, en 135 van bijlage 36 van het Boeterapport.

52. Gelet op het feit dat [VERTROUWELIJK] gericht online reclame heeft gemaakt in Nederland, stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] zich actief op de Nederlandse markt heeft gericht.

Datum
2 oktober 2023

53. Ad 2. [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK].¹⁴

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

54. [VERTROUWELIJK].¹⁵

55. Ad 3. Het Telegramkanaal [VERTROUWELIJK]
DNB heeft kennisgenomen van een Telegramkanaal dat op het moment van kennisname door DNB de naam [VERTROUWELIJK] en de URL [VERTROUWELIJK].¹⁶ Dit Telegramkanaal werd genoemd op de website van [VERTROUWELIJK] gedurende de periode van in ieder geval 1 oktober 2020¹⁷ tot 15 augustus 2022¹⁸. Het Telegramkanaal werd op de website genoemd als onderdeel van de lijst [VERTROUWELIJK] en ging gepaard met de beschrijving 'Dutch & Flemish'.¹⁹ De website van [VERTROUWELIJK] stelt het volgende over deze [VERTROUWELIJK]:

[VERTROUWELIJK]²⁰

56. Via dit Telegramkanaal konden (potentiële) Nederlandse klanten bij vertegenwoordigers van [VERTROUWELIJK] informatie inwinnen over de diensten van [VERTROUWELIJK], assistentie ontvangen vanuit [VERTROUWELIJK] en ervaringen uitwisselen over het gebruik van de diensten van [VERTROUWELIJK]. Op 8 november 2022 had het Telegramkanaal [VERTROUWELIJK] leden en zijn er [VERTROUWELIJK] berichten geplaatst in het Telegramkanaal.²¹ Van het Telegramkanaal is door de leden actief gebruik gemaakt; iedere dag zijn meerdere berichten geplaatst op het kanaal.

57. In de naam van het Telegramkanaal is de toevoeging 'Dutch' gebruikt en ook in de URL van het kanaal is 'nl' gebruikt. In het Telegramkanaal werd door de deelnemers gecommuniceerd in het Nederlands. Aan het Telegramkanaal namen afgevaardigden van [VERTROUWELIJK] deel die in het Nederlands communiceerden. Deze afgevaardigden hebben onder andere informatie gegeven over ontwikkelingen bij [VERTROUWELIJK], beantwoordde vragen en namen deel aan de gesprekken.

58. Bovengenoemde constatering leidt tot de conclusie dat dit Telegramkanaal gericht is (geweest) op de Nederlandse markt. Het feit dat

[VERTROUWELIJK].

¹⁵ Overigens heeft DNB geconstateerd dat de [VERTROUWELIJK] reclame-uitingen niet zichtbaar waren tijdens [VERTROUWELIJK].

¹⁶ Zie: Boeterapport, bijlage 20.

¹⁷ Zie: Boeterapport, bijlage 22.

¹⁸ Zie: Boeterapport, bijlage 21.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Zie: Boeterapport, bijlage 23.

het kanaal mede gericht is (geweest) op de Vlaamse markt doet daar niet aan af.

Datum

2 oktober 2023

59. DNB constateert dat medewerkers en ambassadeurs van [VERTROUWELIJK] een actieve rol speelden in dit Telegramkanaal en dat dit een officieel Telegramkanaal van [VERTROUWELIJK] was sinds in ieder geval 4 april 2020. Zo werd op 4 april 2020 de naam van het Telegramkanaal gewijzigd naar [VERTROUWELIJK].²² [VERTROUWELIJK]²³

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

60. In een bericht van [VERTROUWELIJK] heeft [VERTROUWELIJK], die zichzelf in een eerder bericht van [VERTROUWELIJK] heeft beschreven als 'community manager'²⁴, de volgende tekst geplaatst over zijn rol:

[VERTROUWELIJK]²⁵

61. Het Telegramkanaal is actief door [VERTROUWELIJK] beheerd tot in ieder geval 19 augustus 2022 (één dag na verzending van de brief van DNB van 18 augustus 2022). Op 19 augustus 2022 om [VERTROUWELIJK] namelijk het volgende bericht in het Telegramkanaal geplaatst:

[VERTROUWELIJK]²⁶

62. Bovenstaand bericht van [VERTROUWELIJK] bevestigt dat het Telegramkanaal actief werd beheerd en gemodereerd door [VERTROUWELIJK]. Dit bericht werd door [VERTROUWELIJK] bovenaan het Telegramkanaal 'vastgezet' zodat het bericht goed zichtbaar was. Vervolgens werd de naam van het Telegramkanaal gewijzigd naar [VERTROUWELIJK] en werd de groepsafbeelding verwijderd.²⁷

63. Uit bovenstaande volgt dat [VERTROUWELIJK] zich middels het bestaan van dit Telegramkanaal actief heeft gericht op de Nederlandse markt en zich daar ook van bewust was.

Ad 4. Vermeldingen op de website over de beschikbaarheid van bepaalde producten en diensten in Nederland

64. DNB constateert dat [VERTROUWELIJK] op ten minste zes verschillende pagina's van haar website verwezen heeft naar Nederland en daarbij aangegeven heeft dat bepaalde diensten of betaalmethoden beschikbaar zijn in Nederland.²⁸ Deze verwijzingen zijn in ieder geval tot en met 8 november 2022 op de webpagina's van [VERTROUWELIJK] zichtbaar geweest.

65. Door aan te geven dat bepaalde diensten of betaalmethoden beschikbaar zijn in Nederland, heeft [VERTROUWELIJK] naar het oordeel van DNB haar wil kenbaar gemaakt om diensten aan te bieden aan Nederlandse

²² Zie: Boeterapport, bijlage 40.

²³ Idem.

²⁴ Zie: Boeterapport, bijlage 41.

²⁵ Zie: Boeterapport, bijlage 42.

²⁶ Zie: Boeterapport, bijlage 43.

²⁷ Zie: Boeterapport, bijlage 44.

²⁸ Zie: Boeterapport, bijlagen 32 t/m 37.

consumenten. In dit kader verwijst DNB naar het hierboven genoemde arrest 'Pammer & Alpenhof' van het HvJEU, waarin het Hof stelt:

Datum

2 oktober 2023

“Een duidelijke uitdrukking van deze wil van de ondernemer is de vermelding dat hij zijn diensten of goederen aanbiedt in één of meerdere bij name genoemde lidstaten.”²⁹

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Ad 5. Het aanbieden van apps in de Nederlandse Apple App Store en Nederlandse Google Play Store

66. DNB constateert dat [VERTROUWELIJK] in ieder geval tot en met 8 november 2022 apps heeft aangeboden in de Nederlandse Google Play Store en de Nederlandse Apple App Store. Het gaat hierbij om de app [VERTROUWELIJK]³⁰ en de app [VERTROUWELIJK]³¹. De Google Play Store en Apple App Store bieden de mogelijkheid om verschillende content in verschillende landen weer te geven; zo verklaart Google:

“Your Google Play country determines what content you see in the store. The apps, games, and other content in the Store can vary by country.”³²

Ook uit een artikel op help.apple.com blijkt dat de mogelijkheid wordt geboden aan [VERTROUWELIJK] om te selecteren in welke landen zij haar apps beschikbaar stelt:

“By default, all locations are selected, making your app available on the App Store around the world. You can deselect regions where you don't want your app for sale and select regions again at any time. Changes will appear on the App Store within 24 hours.”³³

67. Deze apps vormden de belangrijkste manieren waarop consumenten gebruik hebben kunnen maken van de diensten van [VERTROUWELIJK]. Door deze apps aan te hebben geboden in de Nederlandse Google Play Store en de Nederlandse Apple App Store, heeft [VERTROUWELIJK] haar wil kenbaar gemaakt om diensten aan te bieden aan Nederlandse consumenten.

Ad 6. [VERTROUWELIJK]

68. [VERTROUWELIJK].³⁴

Tussenconclusie

69. Gelet op de voorstaande zes constateringingen stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] zich op diverse manieren heeft gericht op de Nederlandse markt. Daarmee is naar het oordeel van DNB voldaan aan het bestandsdeel 'in of vanuit Nederland'.

²⁹ Pammer & Alpenhof r.o. 81.

³⁰ Zie: Boeterapport, bijlagen 25 en 26.

³¹ Zie: Boeterapport, bijlagen 27 en 28.

³² Zie: Boeterapport, bijlage 38.

³³ <https://developer.apple.com/help/app-store-connect/manage-your-apps-availability/select-regions> (laatstelijk geraadpleegd op 13 februari 2023).

³⁴ Zie: Boeterapport, bijlage 18.

d. beroeps- of bedrijfsmatig

70. In de memorie van toelichting bij de Wwft is opgemerkt dat voor het bepalen of een activiteit beroeps- of bedrijfsmatig wordt verleend, onder andere van belang is dat de dienstverlening niet slechts incidenteel plaatsvindt en dat de aanbieder een beloning ontvangt of er inkomsten mee genereert. De activiteit dient dus stelselmatig of met enige regelmaat plaats te vinden. Zeer incidentele of eenmalige activiteiten zijn onvoldoende om als beroeps- of bedrijfsmatig te worden gekwalificeerd. Niet van belang is of de activiteiten winstgevend zijn of dat het de hoofdactiviteit van de aanbieder betreft.³⁵
71. In dat kader merkt DNB op dat [VERTROUWELIJK] per 17 augustus 2022 aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten heeft aangeboden. Deze Nederlandse klanten hebben tot dat moment tezamen [VERTROUWELIJK] wisseltransacties verricht. Gelet hierop stelt DNB vast dat de dienstverlening van [VERTROUWELIJK] niet incidenteel maar stelselmatig heeft plaatsgevonden.
72. Op basis van het voorgaande is naar het oordeel van DNB aan het bestanddeel 'beroeps- of bedrijfsmatig' voldaan.

e. registratie bij DNB

73. Tot slot stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] niet bij DNB geregistreerd staat of heeft gestaan als aanbieder van cryptodiensten.³⁶ [VERTROUWELIJK].

Tussenconclusie

74. Gelet op het voorgaande stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta alsmede bewaarportemonnees heeft aangeboden, zonder te beschikken over de daartoe vereiste registratie bij DNB.

Registratiegebod bij dienstverlening

75. 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 (te weten: cryptodiensten) aanbieden indien hij geregistreerd is.

Tussenconclusie

76. Uit hetgeen DNB hierboven heeft overwogen volgt dat [VERTROUWELIJK] cryptodiensten heeft aangeboden terwijl zij niet geregistreerd was bij DNB.

C. Geconstateerde overtredingen

77. Gelet op voormeld onderzoek, in samenhang met het wettelijk kader, constateert DNB het volgende.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

³⁵ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 26.

³⁶ Zie het openbare register van DNB via: <https://www.dnb.nl/openbaar-register/registers-van-aanbieders-van-cryptodiensten>.

78. DNB stelt vast dat [VERTROUWELIJK] sinds 21 mei 2020³⁷ tot en met in ieder geval 8 november 2022³⁸ in overtreding is geweest van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten aan te bieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en het aanbieden van bewaarportemonnees.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

D. Handhavingsbevoegdheid van DNB

79. Ingevolge artikel 30, onder a, van de Wwft is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van de overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.
80. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.³⁹ Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen.

E. Belangenafweging

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

Ernst van de overtreding

82. De Wwft heeft als doel het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme tegen te gaan. De aanpak van witwassen is van groot belang voor een effectieve bestrijding van allerlei vormen van ernstige criminaliteit. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven immers in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het is daarom cruciaal dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden. Om adequaat integriteitstoezicht te houden op aanbieders voor cryptodiensten, is het

³⁷ Te weten de datum waarop het registratiegebod ex artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft, en het dienstverleningsverbod ex artikel 23c, derde lid, van de Wwft, in werking traden. [VERTROUWELIJK] bood vanaf dat moment reeds aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten aan.

³⁸ Zijnde de datum waarop DNB laatstelijk heeft vastgesteld dat [VERTROUWELIJK] in Nederland cryptodiensten heeft aangeboden, aangezien de website van [VERTROUWELIJK] op deze datum verwijzingen bevatte naar Nederland (zie Boeterapport, bijlagen 32 t/m 37) en apps van [VERTROUWELIJK] op deze datum nog beschikbaar waren in de Nederlandse Apple App Store en Google Play Store (zie Boeterapport, bijlagen 25 t/m 28).

³⁹ Zie www.dnb.nl voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' vastgesteld op 2 november 2020 (Staatscourant 2020, 56540) (het Handhavingsbeleid).

essentieel dat DNB zicht heeft op de aanbieders in Nederland. 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.⁴⁰ 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 cryptodienstaanbieders in te voeren, alvorens diensten in of vanuit Nederland kunnen worden verleend.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

83. Doordat [VERTROUWELIJK] van 21 mei 2020 tot en met in ieder geval 8 november 2022 zonder registratie bij DNB in Nederland cryptodiensten heeft aangeboden, heeft [VERTROUWELIJK] gedurende tweeënhalf jaar de doelstellingen van de Wwft doorkruist. Hierdoor heeft [VERTROUWELIJK] immers een verhoogd risico gelopen dat via haar het Nederlandse financiële stelsel werd gebruikt voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Zo heeft [VERTROUWELIJK] geen meldingen kunnen doen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-NL. Mogelijk is hierdoor een groot aantal ongebruikelijke transacties buiten het zicht van de opsporingsautoriteiten gebleven. Voorts neemt DNB wat betreft de ernst van de overtredingen in overweging dat [VERTROUWELIJK] tijdens de overtredingsperiode in Nederland een groot aantal klanten heeft bediend. Volgens de eigen opgave van [VERTROUWELIJK] bood zij per 17 augustus 2022 aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten aan. Deze Nederlandse klanten hadden tot dat moment tezamen [VERTROUWELIJK] wisseltransacties verricht. Daarnaast heeft [VERTROUWELIJK] concurrentievoordeel genoten doordat zij, anders dan geregistreerde cryptodienstaanbieders, geen heffingen aan DNB heeft afgedragen in de jaren 2020, 2021 en 2022 en ook geen andere kosten heeft hoeven maken voor naleving van de Wwft en het doorlopend toezicht door DNB. Gelet op de omvang van de overtredingen alsmede de lange duur ervan, beschouwt DNB de geconstateerde overtredingen dan ook als zeer ernstig.

Mate van verwijtbaarheid

84. Met betrekking tot de verwijtbaarheid van [VERTROUWELIJK] overweegt DNB dat [VERTROUWELIJK] aanbieder van cryptodiensten op de hoogte had moeten zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving. [VERTROUWELIJK] had er daarom mee bekend moeten zijn dat het zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig aanbieden van cryptodiensten, een overtreding oplevert van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. DNB heeft aan de (aanstaande) registratieverplichting ook op diverse manieren ruchtbaarheid gegeven. Zo is via de website van DNB gecommuniceerd over het belang van het tijdig indienen van een registratie,⁴¹ heeft DNB nieuwsbrieven uitgebracht en

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 11.

⁴¹ <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2020/dnb-roept-cryptodienstverleners-op-om-voor-18-mei-een-registratie-aan-te-vragen>.

heeft zij veelvuldig contact gehad met diverse media, die vervolgens over de (aanstaande) registratieplicht hebben gepubliceerd.⁴²

Datum

2 oktober 2023

85. Daarnaast heeft DNB bij brieven van 19 april 2022, 16 mei 2022⁴³ en 18 augustus 2022 bij [VERTROUWELIJK] aangegeven dat zij heeft geconstateerd dat [VERTROUWELIJK] in strijd handelde met voornoemde artikelen, door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aan te bieden. Hierbij heeft DNB meermaals aangegeven dat [VERTROUWELIJK] in overtreding is en dat [VERTROUWELIJK] deze overtredingen onmiddellijk diende te beëindigen. Desondanks heeft [VERTROUWELIJK] de overtredingen nog gedurende een lange periode laten voortduren. Gelet op het voorgaande overweegt DNB dat het handelen van [VERTROUWELIJK] verhoogd verwijtbaar is.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Zienswijze

86. Bij brief van 7 februari 2023 heeft DNB [VERTROUWELIJK] in kennis gesteld van het Voornemen. [VERTROUWELIJK] is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk een zienswijze naar voren te brengen. Bij brief van 7 maart 2023 heeft [VERTROUWELIJK] haar schriftelijke zienswijze aan DNB kenbaar gemaakt. Op 9 maart 2023 heeft [VERTROUWELIJK] haar zienswijze mondeling toegelicht.

[VERTROUWELIJK]

Zienswijze [VERTROUWELIJK]

87. In haar zienswijze vermeldt [VERTROUWELIJK] allereerst dat zij sinds [VERTROUWELIJK] over een [VERTROUWELIJK]. Als onder de [VERTROUWELIJK] cryptodienstaanbieder is [VERTROUWELIJK] onderworpen aan de [VERTROUWELIJK] evenknie van de Wwft.⁴⁴ Hierdoor is [VERTROUWELIJK] gehouden om maatregelen te nemen ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, waaronder het uitvoeren van cliëntenonderzoek, het monitoren van transacties en het uitvoeren van een integriteitsrisicoanalyse. Verder meldt [VERTROUWELIJK] verdachte transacties van Nederlandse klanten aan [VERTROUWELIJK] in [VERTROUWELIJK].

Reactie DNB

88. DNB begrijpt het betoog van [VERTROUWELIJK] aldus dat, doordat zij reeds onder [VERTROUWELIJK] toezicht stond en zij aldaar aan met de Wwft vergelijkbare AML-vereisten diende te voldoen, het opleggen van een bestuurlijke boete niet opportuun is nu [VERTROUWELIJK] feitelijk al voldeed aan de materiële vereisten onder de Wwft. Naar aanleiding daarvan overweegt DNB als volgt. In de memorie van toelichting bij artikel 23b van de Wwft is opgenomen dat de registratieplicht onder meer geldt voor een cryptodienstaanbieder in een andere lidstaat of in een derde land die zich met zijn dienstverlening richt op de Nederlandse markt.⁴⁵ Dit betekent dat

⁴² <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-sectoren/aanbieders-cryptodiensten/registratieaanvraag/formulier-registratie-inclusief-toelichting>.

⁴³ Gevoegd bij e-mail van DNB van 17 juni 2022.

⁴⁴ De [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK].

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 43.

ook aanbieders die vanuit een andere lidstaat cryptodiensten willen aanbieden in Nederland geregistreerd moeten zijn bij DNB. De vijfde anti-witwasrichtlijn biedt geen mogelijkheid om op basis van een Europees paspoort grensoverschrijdend in meerdere lidstaten diensten aan te bieden. Ondanks dat [VERTROUWELIJK] over een [VERTROUWELIJK] beschikt, diende [VERTROUWELIJK] ook geregistreerd te zijn bij DNB, nu zij naar het oordeel van DNB beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten heeft aangeboden in Nederland. Dat [VERTROUWELIJK] reeds gehouden was onder [VERTROUWELIJK] recht om maatregelen te nemen ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en dat zij verdachte transacties zou melden aan [VERTROUWELIJK], doet aan de geconstateerde overtredingen niet af en maakt naar het oordeel van DNB evenmin dat DNB af dient te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Het betoog van [VERTROUWELIJK] kan dan ook niet slagen.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bestanddeel: (aanbieden van) cryptodiensten

89. Zienswijze [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK] stelt voorts in haar zienswijze dat DNB bepaalde diensten ten onrechte als wisseldiensten tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en het aanbieden van bewaarportemonnees heeft aangemerkt. Zo is [VERTROUWELIJK] van mening dat DNB ten onrechte ten aanzien van het product [VERTROUWELIJK] stelt dat [VERTROUWELIJK] hierbij wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta heeft aangeboden; dit product faciliteert volgens [VERTROUWELIJK] enkel transacties tussen verschillende virtuele valuta. Ook begrijpt [VERTROUWELIJK] de verwijzing in het Voornemen naar bijlagen 29 en 34 niet, aangezien hieruit volgens haar niet blijkt dat sprake is van een wisseldienst tussen USD en een 'virtuele valuta'. Bovendien geldt dat de mogelijkheid om USD over te maken middels SWIFT in de praktijk niet beschikbaar is geweest voor Nederlandse klanten, in die zin dat geen enkele Nederlandse klant hiervan gebruik heeft kunnen maken, aldus [VERTROUWELIJK].

90. Reactie DNB
DNB begrijpt uit de zienswijze van [VERTROUWELIJK] dat zij van mening is dat DNB dient te motiveren dat sprake is van virtuele valuta, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wwft, daar waar DNB onderbouwt dat [VERTROUWELIJK] cryptodiensten heeft aangeboden. DNB merkt naar aanleiding hiervan het volgende op. Artikel 1, eerste lid, van de Wwft definieert 'virtuele valuta' als "een digitale weergave van waarde, die niet door een centrale bank of een overheid wordt uitgegeven of gegarandeerd, die niet noodzakelijk aan een wettelijk vastgestelde valuta is gekoppeld en die niet de juridische status van valuta of geld heeft, maar die door natuurlijke personen of rechtspersonen als ruilmiddel wordt aanvaard en die elektronisch kan worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld". De definitie van virtuele valuta bestaat aldus uit vier bestanddelen, die in de memorie van toelichting bij artikel 1, eerste lid, van de Wwft nader worden toegelicht. Het doel van deze definitie is om virtuele valuta te

onderscheiden van fiduciaire valuta en in het bijzonder van elektronisch geld dat een digitale weergave van fiduciaire valuta is.⁴⁶

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

91. DNB stelt voorop dat [VERTROUWELIJK] niet heeft onderbouwd dat haar *digital assets* niet zijn aan te merken als virtuele valuta. DNB is daarvan ook niet gebleken. Zoals hierboven is beschreven, verwijzen de algemene voorwaarden van de [VERTROUWELIJK] naar “*virtual currencies*” (virtuele valuta) binnen de definitie van “*digital asset*”. In die definitie wordt verwezen naar een lijst op de [VERTROUWELIJK] en de website [VERTROUWELIJK]. Op de website van [VERTROUWELIJK] is opgenomen dat [VERTROUWELIJK] meer dan [VERTROUWELIJK] cryptocurrencies aanbiedt. Dit betreft onder meer de meest bekende: Bitcoin, Ethereum en Ripple. Onder andere deze kwalificeren naar het oordeel van DNB als ‘virtuele valuta’ in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wwft: deze betreffen immers een digitale weergave van waarde, deze zijn niet gekoppeld aan een wettelijk vastgestelde valuta en hebben ook niet de juridische status van valuta of geld, en worden door (natuurlijke of rechts-)personen als ruilmiddel aanvaard en kunnen elektronisch worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld. Dit blijkt onder meer uit het feit dat op de website [VERTROUWELIJK] onder “*Trade*” genoemde acties kunnen worden verricht met onder meer Bitcoin, Ethereum en Ripple. Dat, zoals [VERTROUWELIJK] stelt, niet alle producten of waardedragers – die in de bewaarportemonnee bij [VERTROUWELIJK] opgenomen kunnen worden dan wel via [VERTROUWELIJK] gewisseld kunnen worden tegen fiduciaire valuta – als virtuele valuta zijn aan te merken, neemt niet weg dat via [VERTROUWELIJK] wel degelijk (ook) virtuele valuta opgeslagen kunnen worden in bewaarportemonnees en gewisseld kunnen worden tegen fiduciaire valuta. Genoemde Bitcoin, Ethereum en Ripple zijn hier slechts enkele voorbeelden van.
92. Voorts begrijpt DNB uit de zienswijze van [VERTROUWELIJK] dat via het product [VERTROUWELIJK] enkel gewisseld kan worden tussen virtuele valuta. DNB werpt [VERTROUWELIJK] dit punt daarom niet langer tegen, evenals hetgeen DNB hierover in bijlagen 29 en 34 van het Boeterapport heeft opgemerkt. Dit neemt overigens niet weg dat DNB van oordeel blijft dat [VERTROUWELIJK] wel degelijk via de overige genoemde kanalen, zoals haar [VERTROUWELIJK], wisseldiensten heeft aangeboden tussen fiduciaire en virtuele valuta.

Bestanddeel: in of vanuit Nederland

Zienswijze [VERTROUWELIJK]

93. [VERTROUWELIJK] betoogt voorts – kort gezegd – dat zij geen diensten ‘in of vanuit Nederland’ heeft aangeboden. Hierbij stelt [VERTROUWELIJK] voorop dat zij niet in Nederland is gevestigd en dus niet *vanuit* Nederland cryptodiensten heeft aangeboden. Ten aanzien van het aanbieden van cryptodiensten in Nederland betoogt [VERTROUWELIJK] dat het sec hebben van Nederlandse klanten niet afdoende is om vast te stellen dat [VERTROUWELIJK] ‘in Nederland’ cryptodiensten heeft aangeboden. Ook

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 32. Zie ook de definitie van virtuele valuta op de website van DNB, te raadplegen via: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-sectoren/aanbieders-cryptodiensten/registratieaanvraag/definitie-virtuele-valuta/>.

het enkele feit dat [VERTROUWELIJK] door Nederlandse gebruikers via haar website of haar app kan worden benaderd, is naar de mening van [VERTROUWELIJK] onvoldoende om te stellen dat cryptodiensten 'in Nederland' zijn aangeboden. Volgens [VERTROUWELIJK] dient sprake te zijn van indicatoren die actief en specifiek gericht zijn op de Nederlandse markt. Naar de mening van [VERTROUWELIJK] is daarvan geen sprake.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

94. DNB zal hierna eerst in algemene zin reageren op hetgeen [VERTROUWELIJK] heeft aangevoerd over het aanbieden van cryptodiensten 'in of vanuit Nederland'. Daarna zal DNB op de verschillen (contra-)indicatoren ingaan, waarnaar [VERTROUWELIJK] in haar zienswijze verwijst.

Algemeen

95. Met [VERTROUWELIJK] stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] geen cryptodiensten *vanuit* Nederland heeft aangeboden. Naar het oordeel van DNB heeft [VERTROUWELIJK] daarentegen wel cryptodiensten *in* Nederland aangeboden. Ter onderbouwing hiervan merkt DNB het volgende op. In de memorie van toelichting bij artikel 23b van de Wwft is opgenomen dat het sec aanbieden van cryptodiensten niet voldoende is voor het oordeel dat een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt. In dat kader verwijst de memorie van toelichting naar het hierboven onder randnummer 44 beschreven arrest 'Pammer & Alpenhof' van het HvJEU. Zoals hierboven reeds beschreven, heeft het HvJEU in dat arrest bepaald dat om te bepalen of een aanbieder zich richt op een bepaalde lidstaat (in casu Nederland) het van belang is dat de aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in één of meer andere lidstaten dan waar de aanbieder zelf woonachtig of gevestigd is, waaronder de lidstaat waar de consument zijn woonplaats heeft. Het HvJEU neemt daarbij in overweging dat er vóór het sluiten van de overeenkomst met de consument aanwijzingen moeten zijn dat de aanbieder van plan was om diensten aan te bieden in die lidstaat waar de consument zijn woonplaats heeft.
96. Zoals DNB hiervoor onder het kopje '*c. in of vanuit Nederland*' (als onderdeel van paragraaf B) uiteen heeft gezet, heeft [VERTROUWELIJK] haar activiteiten op de Nederlandse markt gericht. Zo gebruikt [VERTROUWELIJK] de topleveldomeinnaam [VERTROUWELIJK]), heeft zij in meerdere artikelen op haar website naar "*Netherlands*" als "*available country*" verwezen, heeft [VERTROUWELIJK] een officieel Telegramkanaal gemodereerd en heeft zij (actief) geadverteerd op Nederlandse apps, Nederlandse websites en [VERTROUWELIJK]. Het HvJEU heeft in het arrest 'Pammer & Alpenhof' bepaald dat dergelijke vermeldingen eveneens een duidelijke uitdrukking zijn van de wil van de aanbieder om commerciële betrekkingen in Nederland aan te knopen, en zich daarmee te richten op de Nederlandse markt.⁴⁷ Mede hierdoor heeft [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten verworven en bediend. In dit kader heeft [VERTROUWELIJK] de [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK] beschikbaar gesteld in de Nederlandse Apple App Store en Google Play Store, waardoor Nederlandse

⁴⁷ Pammer & Alpenhof r.o. 81.

consumenten gemakkelijk van de cryptodiensten van [VERTROUWELIJK] gebruik hebben kunnen maken. Aan de hand hiervan stelt DNB vast dat [VERTROUWELIJK] zich heeft gericht op de Nederlandse markt en haar cryptodiensten in Nederland heeft aangeboden.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

97. Wat betreft de verwijzing van [VERTROUWELIJK] naar de memorie van toelichting alwaar is vermeld dat het sec aanbieden van (crypto)diensten niet voldoende is voor het van toepassing zijn van de registratieplicht, merkt DNB het volgende op. Enkel indien [VERTROUWELIJK] in of vanuit een andere lidstaat of derde land cryptodiensten zou aanbieden en zich niet met haar dienstverlening zou richten op de Nederlandse markt, zou de aangehaalde passage uit de memorie van toelichting relevant kunnen zijn. In dit kader merkt DNB overigens op dat zelfs in die situatie de registratieplicht, anders dan [VERTROUWELIJK] betoogt, niet alleen ziet op het initiëren van contact met nieuwe klanten, maar ook op het doorlopend aanbieden van cryptodiensten aan bestaande (Nederlandse) klanten. Nu niet in geschil is dat [VERTROUWELIJK] haar cryptodiensten heeft aangeboden aan bestaande (Nederlandse) klanten, is ook in dat geval de registratieplicht van toepassing op [VERTROUWELIJK]. Anders dan [VERTROUWELIJK] stelt, kan volgens DNB niet uit de parlementaire geschiedenis worden afgeleid dat het hebben van Nederlandse klanten buiten de registratieplicht zou vallen. In de passage uit de wetsgeschiedenis waar [VERTROUWELIJK] aan refereert staat immers dat alleen het sec aanbieden van de dienst onvoldoende is. Dit is volgens DNB een wezenlijk verschil met het doorlopend bedienen van een groot aantal Nederlandse klanten. Dat de registratieplicht ook van toepassing is op het voortzetten van cryptodienstverlening, volgt overigens ook uit de memorie van toelichting op de registratieplicht.⁴⁸ Het betoog van [VERTROUWELIJK] kan dan ook niet slagen.
98. De zes verschillende (contra-)indicatoren, waar [VERTROUWELIJK] in haar zienswijze naar verwijst, kunnen DNB hierin niet tot een ander oordeel brengen. DNB zal hierna afzonderlijk op de verschillende door [VERTROUWELIJK] naar voren gebrachte (contra-)indicatoren ingaan.

Ad i. het tonen van online advertenties in Nederland

Zienswijze [VERTROUWELIJK]

99. In haar zienswijze stelt [VERTROUWELIJK] onder verwijzing naar passages uit het Voornemen waarin DNB kort gezegd heeft geconstateerd dat [VERTROUWELIJK] via verschillende kanalen in Nederland online heeft geadverteerd, dat [VERTROUWELIJK] periodieke reviews uitvoert om onbedoelde marketingactiviteiten in jurisdicties waar [VERTROUWELIJK] niet actief wenst te zijn te filteren. [VERTROUWELIJK] heeft hierbij vastgesteld dat in de app van '9292' en op de website 'www.AT5.nl' een banner of logo van [VERTROUWELIJK] zichtbaar kon zijn. Nu dit niet de bedoeling was van [VERTROUWELIJK], heeft zij de zichtbaarheid van deze banners of logo's op eigen initiatief op 29 juni 2022 stopgezet. Ook is [VERTROUWELIJK] geen overeenkomst aangegaan met marketingbureaus om de zichtbaarheid van een banner of logo op genoemde app en website te bevorderen. Volgens [VERTROUWELIJK] is daarmee geen sprake van het

⁴⁸ Kamerstukken II 2018-2019, 35245, nr. 3, p. 11.

stelselmatig en met regelmaat middels online advertenties richten op Nederland. Voorts stelt [VERTROUWELIJK] dat uit het in het Voornemen opgenomen overzicht van ‘*campaigns*’ niet blijkt dat deze ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Dit overzicht kan volgens [VERTROUWELIJK] dan ook geen indicatie opleveren dat zij zich in het verleden bewust en specifiek zou hebben gericht op de Nederlandse markt.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

100. DNB kan [VERTROUWELIJK] niet volgen in haar stelling dat zij geen marketingcampagnes in Nederland heeft toegestaan en dat de *pop-ups* op de website AT5.nl en de app 9292 abusievelijk op de website zichtbaar waren. Uit hetgeen onder randnummers 49 tot en met 52 is beschreven, blijkt immers dat [VERTROUWELIJK] in de periode van 20 oktober 2021 tot 30 juli 2022 in totaal 402 advertentiecampagnes op Nederlandse websites, waaronder telegraaf.nl, quotenet.nl, voetbalzone.nl en dumpert.nl, heeft gevoerd. Een deel van deze advertenties was bovendien opgesteld in de Nederlandse taal. Alleen daarom heeft [VERTROUWELIJK] naar het oordeel van DNB al haar wil geuit om haar diensten in Nederland aan te bieden. Dat [VERTROUWELIJK] deze later heeft verwijderd, doet er niet aan af dat deze tot dat moment zichtbaar waren en gericht waren op de Nederlandse markt. De stelling van [VERTROUWELIJK] dat genoemde campagnes niet hebben plaatsgevonden, kan DNB niet volgen. Uit de door DNB aan [VERTROUWELIJK] verstrekte stukken blijkt immers duidelijk welke banner (inclusief screenshot) dan wel video op welke website en op welke datum getoond is, en dat de adverteerder in kwestie in alle (402) gevallen [VERTROUWELIJK] is geweest. Dat de registratieplicht pas van toepassing is indien sprake is van het “stelselmatig of met enige regelmaat” (online) adverteren, en dat het daarbij richten op de Nederlandse markt “bewust en specifiek” moet zijn geweest, zoals [VERTROUWELIJK] lijkt te betogen in haar zienswijze, heeft DNB niet gesteld in het Voornemen en volgt naar het oordeel van DNB ook niet uit de Wvft of het arrest ‘Pammer & Alpenhof’. Vereist is enkel dat [VERTROUWELIJK] haar wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in Nederland. Zoals DNB hierboven uiteen heeft gezet, is daarvan naar het oordeel van DNB sprake geweest.

Ad ii. [VERTROUWELIJK]

Zienswijze [VERTROUWELIJK]

101. [VERTROUWELIJK].⁴⁹

Reactie DNB

102. [VERTROUWELIJK].

Ad iii. het Telegramkanaal [VERTROUWELIJK]

Zienswijze [VERTROUWELIJK]

⁴⁹ [VERTROUWELIJK].

103. Naar de mening van [VERTROUWELIJK] levert haar Telegramkanaal geen aanwijzing op dat zij zich zou hebben gericht op de Nederlandse markt. Een Telegramkanaal is volgens [VERTROUWELIJK] een besloten groep waarbij geïnteresseerden zich kunnen aanmelden; deze is niet beschikbaar voor het bredere publiek. Verder wijst [VERTROUWELIJK] in dit kader op een door DNB gebruikt screenshot gedateerd op 4 april 2020. [VERTROUWELIJK] is van mening dat DNB deze niet ter onderbouwing van de geconstateerde overtredingen kan gebruiken, nu de registratieplicht pas op 21 mei 2020 in werking is getreden. Voorts is het [VERTROUWELIJK] bij een aantal bijlagen van het Boeterapport, waarbij in screenshots enkel een datum zonder jaartal staat vermeld, onduidelijk op basis waarvan DNB hierbij in de titel van deze documenten c.q. screenshots telkens een datum mét jaartal heeft opgenomen. Ten slotte concludeert [VERTROUWELIJK] op basis van het Voornemen dat DNB kennelijk aanneemt dat [VERTROUWELIJK] het Telegramkanaal heeft beheerd, maar dat DNB dit volgens [VERTROUWELIJK] niet heeft onderbouwd. [VERTROUWELIJK] wijst er in dit verband op dat zij geen Nederlandse werknemers heeft, dat de persoon met de naam [VERTROUWELIJK] uit bijlage 40 van het Boeterapport haar niet bekend is en dat [VERTROUWELIJK] op geen enkele wijze individuen heeft geïnstrueerd om namens haar berichten te plaatsen op het Telegramkanaal.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

- Reactie DNB
104. Dat het Telegramkanaal van [VERTROUWELIJK] een besloten groep zou zijn en niet beschikbaar is voor het bredere publiek, kan DNB niet volgen. Via bijvoorbeeld de Telegram-app, is de Telegram-groep van [VERTROUWELIJK] (tot 19 augustus 2022 officieel beheerd door [VERTROUWELIJK] onder de naam [VERTROUWELIJK], daarna: [VERTROUWELIJK]) eenvoudig te vinden, en te benaderen enkel door op 'join' te klikken. Naar de mening van DNB heeft zij via deze voor haar doelgroep toegankelijke weg wel degelijk de wil geuit om commerciële betrekkingen met hen aan te gaan.
105. Wat betreft de verwijzing naar het screenshot van 4 april 2020 constateert DNB met [VERTROUWELIJK] dat deze is genomen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de registratieplicht. De overige screenshots heeft DNB evenwel genomen na 21 mei 2020; de data in de titels verwijzen naar de data waarop de op de in de afbeeldingen getoonde tekst door DNB is vastgelegd. Deze data blijken voorts uit de afbeeldingen zelf, waarin deze staan opgenomen. Uit deze overige screenshots blijkt naar het oordeel van DNB dan ook dat [VERTROUWELIJK] zich (ook na 21 mei 2020) actief heeft gericht op de Nederlandse markt.
106. De stelling van [VERTROUWELIJK] dat DNB niet heeft onderbouwd dat [VERTROUWELIJK] het Telegramkanaal heeft beheerd, kan DNB niet volgen. Dat [VERTROUWELIJK] het Telegramkanaal heeft beheerd blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat [VERTROUWELIJK] met haar Nederlandstalige Telegramkanaal [VERTROUWELIJK] ondersteuning gaf aan Nederlandse klanten en hen informatie heeft verstrekt over ontwikkelingen bij [VERTROUWELIJK]. Dit deed [VERTROUWELIJK] bovendien met eigen afgevaardigden. Immers, zoals DNB in randnummers 55 tot en met 62 uiteen heeft gezet, volgt uit de website van [VERTROUWELIJK] dat haar Telegramkanalen (door [VERTROUWELIJK] genoemd) een plek zijn waar

medewerkers, ambassadeurs en klanten van [VERTROUWELIJK] in de eigen taal met elkaar kunnen communiceren. Dat [VERTROUWELIJK] bekend zou zijn met [VERTROUWELIJK], als bedoeld in bijlage 40 van het Boeterapport, heeft DNB in het Voornemen niet betoogd. Wel blijkt uit bijlagen 41 tot en met 43 van het Boeterapport dat afgevaardigden namens [VERTROUWELIJK] actief deel hebben genomen aan het Telegramkanaal. In dit kader wijst DNB op ene [VERTROUWELIJK] (aanvankelijk [VERTROUWELIJK] en later [VERTROUWELIJK] bij [VERTROUWELIJK]) die namens [VERTROUWELIJK], alsook met het logo en links naar de [VERTROUWELIJK]-website, berichten heeft geplaatst op het kanaal, en naar vier anderen die paraat hebben gestaan om de deelnemers te assisteren.⁵⁰ Dat individuen volgens [VERTROUWELIJK] niet zijn geïnstrueerd om namens [VERTROUWELIJK] berichten te plaatsen, doet niet af aan het doel van dit Telegramkanaal, wat naar het oordeel van DNB is bedoeld om (nieuwe) Nederlandse klanten te faciliteren bij cryptodienstverlening van [VERTROUWELIJK] in Nederland. Hiermee heeft [VERTROUWELIJK] zich naar het oordeel van DNB gericht op de Nederlandse markt.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Ad iv. vermeldingen op de website over de beschikbaarheid van bepaalde producten en diensten in Nederland

Zienswijze [VERTROUWELIJK]

107. In haar zienswijze betoogt [VERTROUWELIJK] voorts dat alle verwijzingen naar “*Netherlands*” als “*available country*” op [VERTROUWELIJK], waar DNB in haar Voornemen naar verwijst,⁵¹ alleen te raadplegen zijn als een klant doorklikt op haar website. Naar de mening van [VERTROUWELIJK] kunnen uitsluitend bestaande klanten behoefte ondervinden aan *support* of contact met een *Help Center*, en ligt dit niet voor de hand voor potentiële klanten. Hierdoor valt het naar de mening van [VERTROUWELIJK] niet in te zien dat [VERTROUWELIJK] hiermee de wil heeft geuit om met nieuwe Nederlandse klanten in zee te willen gaan.
108. [VERTROUWELIJK] gaat in haar zienswijze vervolgens specifiek in op de verschillende artikelen waarin naar Nederland wordt verwezen. Hierbij geeft [VERTROUWELIJK] – kort gezegd – aan dat 1) Google en Apple Pay geen betaalmethodes zijn (zoals iDEAL), die specifiek zijn voor de Nederlandse markt,⁵² 2) het [VERTROUWELIJK] geen cryptodienst betreft,⁵³ 3) ook SWIFT geen betaalsysteem is dat specifiek is voor de Nederlandse markt, maar juist internationaal wordt gebruikt,⁵⁴ 4) de beschikbaarheid van informatie over een door haar zogenoemd [VERTROUWELIJK] niet alleen beschikbaar is voor Nederlandse klanten⁵⁵, en 5) NFT's geen virtuele valuta zijn.⁵⁶

Reactie DNB

⁵⁰ Zie: Boeterapport, bijlage 42.

⁵¹ Het gaat hier om verwijzingen bij de volgende artikelen: [VERTROUWELIJK].

⁵² Als genoemd in de artikelen: [VERTROUWELIJK].

⁵³ Als genoemd in het artikel: [VERTROUWELIJK].

⁵⁴ Als genoemd in het artikel: [VERTROUWELIJK].

⁵⁵ Als genoemd in het artikel: [VERTROUWELIJK].

⁵⁶ Als genoemd in het artikel: [VERTROUWELIJK].

109. DNB stelt voorop dat uit het arrest 'Pammer & Alpenhof' van het HvJEU blijkt dat een duidelijke uitdrukking van de wil van de aanbieder de vermelding is dat hij zijn diensten of goederen aanbiedt in één of meerdere bij naam genoemde lidstaten.⁵⁷ Op de website [VERTROUWELIJK] stond vermeld dat [VERTROUWELIJK] haar diensten in Nederland aanbiedt, in die zin dat bij meerdere artikelen "*Netherlands*" als "*available country*" was opgenomen. Naar het oordeel van DNB heeft [VERTROUWELIJK] daarmee de wil geuit om commerciële betrekkingen met Nederlandse consumenten aan te gaan. Dat deze artikelen enkel via doorklikken te raadplegen zijn, doet er niet aan af dat de verwijzingen naar Nederland op de verschillende webpagina's werden getoond. Deze pagina's waren zowel voor bestaande als potentiële klanten te raadplegen. Niet alleen bestaande, maar ook potentiële klanten werden aldus geïnformeerd over de verschillende diensten die [VERTROUWELIJK] in Nederland heeft aangeboden. De stelling van [VERTROUWELIJK] dat zij hiermee niet de wil heeft geuit om met Nederlandse klanten in zee te gaan, kan DNB dan ook niet volgen. Integendeel, naar het oordeel van DNB maakte [VERTROUWELIJK] met haar verwijzingen naar Nederland duidelijk dat zij commerciële betrekkingen met Nederlandse consumenten wilde aangaan en haar bestaande dienstverlening wilde voortzetten. Het had op de weg [VERTROUWELIJK] gelegen om, indien zij uitdrukkelijk geen diensten in Nederland had willen aanbieden, dergelijke verwijzingen niet op haar website te tonen. Dat ook [VERTROUWELIJK] deze mening lijkt toegedaan volgt ook uit het feit dat zij die verwijzingen per 6 januari 2023 van haar website heeft verwijderd. Gelet op het voorgaande, faalt ook dit betoog van [VERTROUWELIJK].
110. Ten aanzien van de verwijzingen naar "*Netherlands*" als "*available country*" op meerdere webpagina's, stelt DNB voorop dat deze specifieke verwijzingen een duidelijke uitdrukking van de wil van [VERTROUWELIJK] zijn geweest om haar diensten in Nederland aan te bieden. In dat kader verwijst DNB naar hetgeen zij in randnummers 64 en 65 uiteen gezet heeft.
111. Dat Google en Apple Pay geen betaalmethodes zijn die specifiek zijn voor de Nederlandse markt, doet daar niet aan af. Met de uitleg dat en hoe Nederlandse klanten virtuele valuta kunnen kopen met Apple of Google Pay uit [VERTROUWELIJK] immers de wil om haar diensten aan Nederlandse consumenten aan te bieden. Ditzelfde geldt voor hetgeen [VERTROUWELIJK] heeft aangevoerd over de verwijzingen op haar website naar het gebruik van SWIFT, en [VERTROUWELIJK].
112. Dat het [VERTROUWELIJK] geen cryptodienst betreft, heeft DNB in het Voornemen ook niet gesteld. Met de verwijzing op de website van [VERTROUWELIJK] naar [VERTROUWELIJK], heeft zij naar het oordeel van DNB juist getracht Nederlandse klanten binnen te halen. Dat het in de praktijk kennelijk niet nodig is geweest [VERTROUWELIJK] toe te passen op Nederlandse klanten [VERTROUWELIJK], doet niet af aan het feit dat [VERTROUWELIJK] met de uitdrukkelijke vermelding dat [VERTROUWELIJK] (wel) op Nederlandse klanten van toepassing was zich naar het oordeel van DNB wel degelijk heeft gericht op de Nederlandse markt. Ditzelfde geldt

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

⁵⁷ Pammer & Alpenhof r.o. 81.

voor de vergelijkbare stelling van [VERTROUWELIJK] ten aanzien van het gebruik van SWIFT.

Datum

2 oktober 2023

113. De stelling van [VERTROUWELIJK] dat NFT's geen virtuele valuta zijn in de zin van de Wwft, beaamt DNB, en de verwijzing naar Nederland op de webpagina [VERTROUWELIJK] werpt DNB [VERTROUWELIJK] dan ook niet langer tegen. Dit neemt overigens niet weg dat DNB van mening blijft dat op basis van alle overige verwijzingen op de verschillende aangehaalde webpagina's van [VERTROUWELIJK] afdoende blijkt dat [VERTROUWELIJK] zich heeft gericht op de Nederlandse markt.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Ad v. het aanbieden van haar apps in de Nederlandse Apple App Store en de Nederlandse Google Play Store

- Zienswijze [VERTROUWELIJK]
114. In haar zienswijze betoogt [VERTROUWELIJK] dat het enkele feit dat een aanbieder online door Nederlandse gebruikers via haar website kan worden benaderd, onvoldoende is om te stellen dat een dergelijke aanbieder cryptodiensten in Nederland heeft aangeboden. [VERTROUWELIJK] meent hierbij dat dit ook geldt voor de [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] merkt hierbij op dat Nederlandse gebruikers in de Nederlandse Apple App Store en Google Play Store actief moet zoeken op termen als [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK] om de [VERTROUWELIJK]-apps te kunnen downloaden en dat dat vergelijkbaar is met het zoeken via google.com of andere online zoekmachines. Onder verwijzing naar het arrest 'Pammer & Alpenhof' stelt [VERTROUWELIJK] dat de loutere beschikbaarheid van haar apps in Nederland onvoldoende is om tot de conclusie te komen dat [VERTROUWELIJK] hiermee haar wil kenbaar heeft gemaakt om cryptodiensten aan te bieden in Nederland. Bovendien betaalt [VERTROUWELIJK] Apple of Google niet om haar zichtbaarheid te vergroten, aldus [VERTROUWELIJK]. Voorts stelt [VERTROUWELIJK] in haar zienswijze dat haar website en apps niet beschikbaar zijn in de Nederlandse taal.

- Reactie DNB
115. Met [VERTROUWELIJK] stelt DNB vast dat het HvJEU heeft bepaald dat de loutere toegankelijkheid van een website niet volstaat om te oordelen dat een aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen met consumenten aan te knopen in één of meerdere andere lidstaten.⁵⁸ DNB deelt de mening van [VERTROUWELIJK] echter niet dat de [VERTROUWELIJK]-apps met een website gelijkgesteld kunnen worden. Zoals hiervoor onder randnummer 66 is beschreven, bieden de Apple App Store en Google Play Store de mogelijkheid om verschillende apps in verschillende landen beschikbaar te stellen. Hierdoor hebben de [VERTROUWELIJK]-apps niet het mondiale karakter dat een website heeft en kan aldus niet gezegd worden dat [VERTROUWELIJK] met de beschikbaarheid van de [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK] in de Nederlandse appstores niet haar wil tot uitdrukking heeft gebracht om

⁵⁸ HvJEU 7 december 2010, ECLI:EU:C:2010:740, gevoegde zaken C-585/08, Pammer en C-144/09, Alpenhof, (n.n.g.) (*Pammer & Alpenhof*), r.o. 68 – 75.

commerciële betrekkingen met consumenten in Nederland aan te knopen. Naar het oordeel van DNB is juist het door [VERTROUWELIJK] selecteren dan wel geselecteerd houden van 'Nederland' in de Nederlandse Apple App Store of Google Play Store een indicatie dat [VERTROUWELIJK] de wil heeft geuit om commerciële betrekkingen met consumenten aan te knopen in Nederland. Bovendien was de [VERTROUWELIJK], zoals [VERTROUWELIJK] zelf ook aangeeft, makkelijk in de Nederlandse Apple App Store en Google Play Store te vinden. Door te zoeken op algemene termen, zoals "crypto" of "bitcoin", was de [VERTROUWELIJK] al voor Nederlandse gebruikers te raadplegen. Bij het zoeken op de term "crypto" was de [VERTROUWELIJK] App ten tijde van belang zelfs de eerste of tweede app die in de appstores zichtbaar was. Daarmee was de [VERTROUWELIJK] zelfs boven geregistreerde cryptodienstaanbieders in de appstores zichtbaar. Dat [VERTROUWELIJK] Apple of Google niet heeft betaald om haar zichtbaarheid te vergroten – wat hier verder ook van zij – is in dit kader niet relevant; de apps van [VERTROUWELIJK] zijn dankzij haar handelwijze, zoals hierboven beschreven, beschikbaar gesteld in de Nederlandse appstores, waaruit naar het oordeel van DNB de wil van [VERTROUWELIJK] is gebleken om commerciële betrekkingen met Nederlanders aan te knopen. Dit betoog van [VERTROUWELIJK] kan DNB dan ook niet tot een ander oordeel brengen.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

116. Ten aanzien van de taal van de [VERTROUWELIJK]-website en apps merkt DNB op dat het feit dat haar website en apps niet beschikbaar zijn in de Nederlandse taal op zichzelf onvoldoende is voor het oordeel dat [VERTROUWELIJK] niet de wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekking met Nederlandse consumenten aan te knopen. Zoals hiervoor beschreven, geeft het HvJEU in het arrest 'Pammer & Alpenhof' een niet-limitatieve lijst van aanwijzingen die (eventueel in onderling verband beschouwd) bewijs leveren dat een activiteit gericht is op de lidstaat waar de consument woont. In deze lijst is opgenomen dat de gebruikte taal geen aanwijzing vormt indien de betrokken taal overeenstemt met de taal die gewoonlijk wordt gebruikt in de lidstaat vanwaar de aanbieder zijn activiteit ontplooit (in casu [VERTROUWELIJK]). De taal kan wel een aanwijzing vormen dat de activiteit gericht is op andere lidstaten, indien de mogelijkheid wordt geboden om een andere taal te gebruiken.⁵⁹
117. Naar het oordeel van DNB levert het feit dat de website [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK] niet in de Nederlandse taal beschikbaar zijn onvoldoende bewijs dat [VERTROUWELIJK] niet van plan was om haar diensten in Nederland aan te bieden. In dat kader verwijst DNB allereerst naar de aanwijzingen die reeds onder het kopje 'c. *in of vanuit Nederland*' (als onderdeel van paragraaf B) zijn beschreven. Daarnaast merkt DNB op dat de toelichtingen bij de [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK] ten tijde van belang wel in de Nederlandse taal waren opgemaakt. Zo stond bij [VERTROUWELIJK] bij de [VERTROUWELIJK]. Daarnaast stond bij [VERTROUWELIJK]. Met deze (Nederlandstalige) toelichting werden Nederlandse gebruikers uitdrukkelijk

⁵⁹ HvJEU 7 december 2010, ECLI:EU:C:2010:740, gevoegde zaken C-585/08, Pammer en C-144/09, Alpenhof, (n.n.g.) (*Pammer & Alpenhof*), r.o. 84.

uitgenodigd om van de diensten van [VERTROUWELIJK] gebruik te maken. Dit klemmt temeer nu de [VERTROUWELIJK] als eerste of tweede app zichtbaar was in de appstore als gezocht wordt op de algemene term [VERTROUWELIJK]. Naar het oordeel van DNB heeft [VERTROUWELIJK] hiermee aldus de wil tot uitdrukking gebracht om commerciële betrekkingen met Nederlandse klanten aan te gaan.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Ad vi. VERTROUWELIJK]

118. Zienswijze [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK].

119. Reactie DNB
[VERTROUWELIJK].

Overige contra-indicatoren

120. Zienswijze [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK] voert voorts aan dat sprake is van contra-indicatoren waaruit blijkt dat geen sprake is geweest van de wil van [VERTROUWELIJK] om zich op de Nederlandse markt te richten. In dit kader brengt [VERTROUWELIJK] nog naar voren dat 1) zij geen Nederlandse nieuwsbrieven heeft gecirculeerd, 2) geen betalingen via een Nederlandse betaalmethode (iDEAL) heeft gefaciliteerd, en 3) dat zij niet heeft toegestaan dat Nederlandse (rechts)personen bij haar [VERTROUWELIJK] waren aangesloten.

121. Reactie DNB
Hoewel [VERTROUWELIJK] geen Nederlandse nieuwsbrieven heeft gecirculeerd, geen betalingen via iDEAL heeft gefaciliteerd, en zij geen Nederlandse (rechts)personen heeft toegestaan bij haar [VERTROUWELIJK], zijn er voldoende (andere) aanwijzingen die leiden tot het oordeel dat [VERTROUWELIJK] zich heeft gericht op de Nederlandse markt. In dat kader verwijst DNB naar hetgeen hierboven onder het kopje 'c. in of vanuit Nederland' (als onderdeel van paragraaf B) is beschreven. De contra-indicatoren die [VERTROUWELIJK] in haar zienswijze naar voren brengt, wegen naar het oordeel van DNB niet op tegen die aanwijzingen waaruit volgt dat [VERTROUWELIJK] de wil heeft geuit om haar cryptodiensten in Nederland aan te bieden. Het betoog van [VERTROUWELIJK] slaagt niet.

Opportuniteit punitieve sanctie

122. Zienswijze [VERTROUWELIJK]
Naar het oordeel van [VERTROUWELIJK] biedt het Voornemen geen eenduidig en volledig zicht op alle relevante omstandigheden die DNB heeft afgewogen om te komen tot een mogelijke punitieve sanctie. In dit kader stelt [VERTROUWELIJK] dat de kwalificaties 'zeer ernstig' en 'verhoogd verwijtbaar' een onderbouwing missen in het Voornemen. Dit belemmert [VERTROUWELIJK] om hierop een zienswijze te geven, zodat [VERTROUWELIJK] hier eerst in bezwaar inhoudelijk op kan reageren.

Bovendien laat DNB volgens [VERTROUWELIJK] na te onderbouwen waarom DNB eerst na verloop van acht maanden het noodzakelijk ziet om [VERTROUWELIJK] eventueel een boete op te leggen, juist nu DNB de overtredingen aanmerkt als 'zeer ernstig'.

Datum
2 oktober 2023

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

123. Anders dan in het Voornemen, waarin DNB haar standpunten verkort heeft weergegeven, heeft DNB in onderhavig besluit uitvoerig gemotiveerd waarom zij van mening is dat sprake is van zeer ernstige overtredingen en waarom DNB van oordeel is dat de handelwijze van [VERTROUWELIJK] verhoogd verwijtbaar is. In randnummers 82 en 83 heeft DNB uiteengezet dat naar haar oordeel sprake is van zeer ernstige overtredingen, kort gezegd omdat [VERTROUWELIJK] gedurende een lange periode (ruim 2,5 jaar) de doelstellingen van de Wwft heeft doorkruist en [VERTROUWELIJK] een groot aantal Nederlandse klanten heeft bediend. Daarnaast heeft [VERTROUWELIJK] concurrentievoordeel genoten doordat zij geen heffingen aan DNB heeft afgedragen in de jaren 2020, 2021 en 2022 en ook geen andere kosten heeft hoeven maken voor naleving van de Wwft en het doorlopend toezicht door DNB. Gelet op de omvang van de overtredingen alsmede de lange duur ervan, beschouwt DNB de geconstateerde overtredingen als zeer ernstig. In randnummers 84 en 85 heeft DNB voorts uiteengezet waarom volgens haar sprake is van verhoogde verwijtbaarheid. In dit kader wijst DNB op de vele communicatie vanuit DNB aan de sector over de registratieplicht en het dienstverleningsverbod, alsook op de specifieke communicatie die zij aan [VERTROUWELIJK] heeft gestuurd over de geconstateerde overtredingen. Hierbij heeft DNB [VERTROUWELIJK] meermaals gewezen op het feit dat DNB heeft geconstateerd dat [VERTROUWELIJK] in strijd handelde met de Wwft, door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aan te bieden. Hierbij heeft DNB herhaaldelijk aangegeven dat [VERTROUWELIJK] deze overtredingen onmiddellijk diende te beëindigen. Desondanks heeft [VERTROUWELIJK] de overtredingen nog gedurende een lange periode laten voortduren. Gelet hierop heeft DNB overwogen dat het handelen van [VERTROUWELIJK] verhoogd verwijtbaar is.
124. In reactie op het door [VERTROUWELIJK] genoemde tijdsverloop tot het uitsturen van het Voornemen, wijst DNB op de volgende passage uit het Handhavingsbeleid (onderstreping toegevoegd):

“b. Optreden gericht op het bereiken van normconform gedrag
Bij de wijze waarop de toezichthouders optreden, staat het bevorderen van normconform gedrag centraal. De strategie van de toezichthouders is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. Wanneer deze strategie niet tot het gewenste resultaat leidt of naar verwachting zal leiden, wordt in beginsel normconform gedrag afgedwongen door de inzet van handhavingsinstrumenten. Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding en herstel van het naleven van de norm. Daarnaast bezien de toezichthouders of er aanleiding is om een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder (inclusief medepleger) en/of de feitelijke leidinggever. Naar mate de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van

*de overtreder (inclusief medepleger) en/of de feitelijke leidinggever toenemen, ligt dit eerder in de rede."*⁶⁰

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

125. Uit voorgaande passage volgt dat DNB, indien zij een overtreding constateert, haar handhavend optreden in ieder geval eerst richt op het beëindigen van de overtreding. Gelet op de voortdurende geconstateerde overtredingen van [VERTROUWELIJK], heeft de focus van DNB in eerste instantie gelegen op het beëindigen van deze overtredingen. [VERTROUWELIJK] Gelet op alle omstandigheden van het geval acht DNB dit opportuun en heeft zij op 7 februari 2023 het Voornemen aan [VERTROUWELIJK] gezonden.

Boetehoogte

- Zienswijze [VERTROUWELIJK]
126. In haar zienswijze betoogt [VERTROUWELIJK] dat [VERTROUWELIJK], in overeenstemming met de doelstellingen van de Wwft, cliëntenonderzoek uitvoert, transacties monitort en ongebruikelijke transacties meldt aan [VERTROUWELIJK]. DNB zou [VERTROUWELIJK] daarom hoogstens kunnen verwijten dat zij niet tijdig een registratie-aanvraag heeft ingediend. Die constatering zou er volgens [VERTROUWELIJK] toe moeten leiden dat het niet opportuun is om aan haar een bestuurlijke boete op te leggen. Hoe dan ook is [VERTROUWELIJK] van mening dat een op te leggen bestuurlijke boete gematigd zou moeten worden wegens bijzonder geringe ernst, gelet op het feit dat [VERTROUWELIJK] in overeenstemming met de doelstellingen van de Wwft handelt.

Reactie DNB

127. De stelling van [VERTROUWELIJK] dat zij in overeenstemming met de Wwft heeft gehandeld, kan DNB niet controleren. Zo lang [VERTROUWELIJK] niet onder toezicht staat van DNB, kan DNB niet op adequate wijze vaststellen of [VERTROUWELIJK] de bepalingen uit de Wwft heeft nageleefd. [VERTROUWELIJK] heeft in ieder geval, zonder dat zij beschikte over een registratie bij DNB, geen ongebruikelijke transacties kunnen melden bij de FIU-NL. DNB blijft dan ook van oordeel dat de doelstellingen van de Wwft door [VERTROUWELIJK] zijn doorkruist en dat [VERTROUWELIJK] een verhoogd risico heeft gelopen om betrokken te raken bij witwassen of het financieren van terrorisme. DNB ziet dan ook geen aanleiding om van boeteoplegging af te zien. Voorts blijft DNB bij haar oordeel dat de door [VERTROUWELIJK] begane overtredingen zeer ernstig zijn. DNB ziet aldus geen aanleiding om de boetehoogte te matigen wegens geringe ernst.

Conclusie

128. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat de overtredingen correct zijn vastgesteld en dat het opleggen van een bestuurlijke boete wegens deze overtredingen passend en geboden is. DNB acht geen feiten of omstandigheden aanwezig die aanleiding geven om van boeteoplegging af te zien.

⁶⁰ Het Handhavingsbeleid, p. 4.

F. Hoogte bestuurlijke boete**Datum**

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

129. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete neemt DNB artikel 31 van de Wwft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), de artikelen 3:4 en 5:46 van de Awb en het boetetoematingsbeleid in acht.
130. De overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft zijn ingevolge artikel 31 van de Wwft en artikel 13 van het Bbbfs beboetbaar met een boete uit categorie 3. Voor boetecategorie 3 geldt een basisbedrag van € 2.000.000,- met een minimumbedrag van € 0,- en een maximumbedrag van € 4.000.000,-.
131. DNB stelt de hoogte van de bestuurlijke boete vast aan de hand van het stappenplan als bedoeld in artikel 3 van het boetetoematingsbeleid (het stappenplan). Het basisbedrag van € 2.000.000,- vormt op basis van stap 1 van het stappenplan het uitgangspunt bij het vaststellen van het boetebedrag.
132. Bij het bepalen van een evenredige boetehoogte wegens de geconstateerde overtredingen houdt DNB, gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Awb rekening met de samenloop van de overtredingen. DNB legt daarom voor beide overtredingen één bestuurlijke boete op en neemt daarbij het basisbedrag van één overtreding als vertrekpunt.
133. Zoals DNB onder randnummers 82 en 83 heeft overwogen, is de overtreding zeer ernstig. De zienswijze van [VERTROUWELIJK] doet daar niet aan af. DNB ziet daarom aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 2 (ernst en/of duur) met 25% te verhogen tot € 2.500.000,-. Voor wat betreft de verwijtbaarheid verwijst DNB naar randnummers 84 en 85. Ook in dit kader brengt de zienswijze van [VERTROUWELIJK] DNB niet tot een ander oordeel. DNB ziet aanleiding om het basisbedrag wegens verhoogde verwijtbaarheid op basis van stap 3 (mate van verwijtbaarheid) te verhogen met 25% tot een bedrag van € 3.000.000,-.
134. Een verhoging van het boetebedrag op grond van stap 4 (recidive) van het stappenplan is niet aan de orde, nu geen sprake is van de omstandigheid dat tijdens het plegen van de overtreding nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan [VERTROUWELIJK] voor eenzelfde overtreding.
135. Op basis van stap 5 (omvang) van het stappenplan ziet DNB geen aanleiding de boetehoogte te matigen; het door DNB toegepaste boetepercentage bedraagt in dit geval 100%. Dit betekent dat het op basis van de stappen 1 tot en met 4 vastgestelde boetebedrag niet wordt gematigd.
136. DNB ziet aanleiding voor een matiging van het boetebedrag op basis van stap 6 (passendheidstoets) van het stappenplan. DNB overweegt dat [VERTROUWELIJK] ondanks het voortzetten van haar dienstverlening zonder de vereiste registratie, de intentie heeft gehad om haar klanten over

te dragen aan een geregistreerde partij, te weten [VERTROUWELIJK], en hier ook naar heeft gehandeld. Om deze reden heeft [VERTROUWELIJK] op 14 oktober 2022 een registratieaanvraag ingediend. DNB heeft vastgesteld dat [VERTROUWELIJK] haar klanten per [VERTROUWELIJK] aan [VERTROUWELIJK] heeft overgedragen en daarmee de geconstateerde overtredingen per die datum heeft beëindigd. DNB weegt dit bij de bepaling van de boetehoogte in het voordeel van [VERTROUWELIJK] mee. Gelet op het voorgaande matigt DNB de boete met 5% tot een bedrag van € 2.850.000,-.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

137. Op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan verhoogt DNB het boetebedrag tot ten minste het bedrag van het met de overtreding behaalde voordeel. Een verhoging van het boetebedrag op basis deze stap bestaat in het onderhavige geval geen aanleiding, omdat het op basis van de stappen 1 tot en met 6 van het stappenplan vastgestelde bedrag naar verwachting niet lager is dan het door [VERTROUWELIJK] behaalde voordeel, onder meer bestaand uit het niet hebben afgedragen van heffingen voor het doorlopend toezicht in de jaren 2020, 2021 en 2022. Daarnaast heeft DNB het jarenlang niet hebben afgedragen van heffingen reeds meegewogen in de verhoging van de ernst van de overtreding (zie randnummers 82 en 83).
138. Het boetebedrag dat op basis van de stappen 1 tot en met 7 van het stappenplan is vastgesteld, bedraagt derhalve € 2.850.000,-.
139. [VERTROUWELIJK] heeft geen beroep gedaan op een beperkte draagkracht en ook anderszins is niet gebleken dat sprake is van een beperkte draagkracht. DNB ziet dan ook geen aanleiding het boetebedrag te matigen op basis van stap 8 (draagkracht) van het stappenplan.
140. Gelet op het voorgaande legt DNB aan [VERTROUWELIJK] een bestuurlijke boete op van **€ 2.850.000,-** voor de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

G. Betaling van de boete

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

H. Openbaarmaking

142. De bestuurlijke boete wordt aan [VERTROUWELIJK] opgelegd wegens de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Deze overtredingen zijn ingevolge artikel 31 van de Wwft in samenhang met artikel 13 van het Bbbfs beboetbaar gesteld met een boete uit de derde categorie.

143. Op grond van artikel 32f, eerste lid, van de Wwft is DNB in beginsel verplicht een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie openbaar te maken, zodra dat besluit onherroepelijk is geworden. In afwijking hiervan maakt DNB op grond van artikel 32f, vierde lid, van de Wwft een bestuurlijke boete ter zake van overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in de derde categorie zo spoedig mogelijk openbaar.
144. Volledige, oftewel tot afzonderlijke personen herleidbare, openbaarmaking van de opgelegde bestuurlijke sanctie is het wettelijk uitgangspunt. Slechts indien zich één van de in artikel 32g van de Wwft genoemde omstandigheden voordoet, dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, of dient van openbaarmaking te worden afgezien.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Geanonimiseerde dan wel uitgestelde openbaarmaking

145. Ingevolge 32g, eerste lid, van de Wwft dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, indien zich één van de volgende gevallen voordoet: de openbaarmaking zou de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengen, een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen zou door de openbaarmaking worden ondermijnd, de gegevens zijn herleidbaar tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens zou onevenredig zijn of betrokken partijen zou in onevenredige mate schade worden berokkend.
146. DNB ziet geen aanleiding om openbaarmaking op grond van artikel 32g, eerste lid, van de Wwft uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden. Hiertoe overweegt DNB als volgt. Allereerst ontstaat naar het oordeel van DNB met het openbaar maken van het Boetebesluit geen situatie die de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengt. Evenmin is DNB bekend met een lopend strafrechtelijk onderzoek of een onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen dat wordt ondermijnd door het openbaar maken van het Boetebesluit. Daarnaast worden geen gegevens openbaar gemaakt die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen en waarvan bekendmaking onevenredig is. Tot slot is DNB van oordeel dat de openbaarmaking er niet toe leidt dat betrokken partijen in onevenredige mate schade wordt berokkend. Dit doet zich volgens vaste rechtspraak alleen voor als sprake is van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door betrokken partijen als gevolg van de openbaarmaking te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.⁶¹ Voor

⁶¹ Zie bijvoorbeeld het Cbb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, r.o. 12.3 (onder verwijzing naar Cbb 22 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:6): "[...] nu het belang van AFM bij publicatie slechts wijkt voor het belang van [naam 1] en [naam 2] in geval van onevenredigheid of onevenredige schade, [dient] het in een zodanig geval [...] te gaan om een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door [naam 1] en [naam 2] als gevolg van de publicatie te verwachten schade en/of gevolgen zodanig uitzonderlijk zijn dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken. [...]". Zie ook: voorzieningsrechter rechtbank Rotterdam 28 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5158, r.o. 8.4 en 8.7.

zover openbaarmaking van het Boetebesluit leidt tot enige reputatieschade, merkt DNB op dat dit gevolg inherent is aan de openbaarmaking en in beginsel geen individuele, bijzondere situatie oplevert die geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking rechtvaardigt. Gelet op het voorgaande ziet DNB geen aanleiding om de openbaarmaking op grond van artikel 32g, eerste lid van de Wwft uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Afzien van openbaarmaking

147. De openbaarmaking dient op grond van artikel 32g, tweede lid, van de Wwft achterwege te blijven, indien openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen en uitgestelde of geanonimiseerde openbaarmaking geen uitkomst zou bieden.
148. Omdat de openbaarmaking naar het oordeel van DNB evenmin tot gevolg heeft dat de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht, ziet DNB voorts geen aanleiding om de openbaarmaking op grond van artikel 32g, tweede lid, van de Wwft achterwege te laten.

Doelen van openbaarmaking

149. Voor de volledigheid merkt DNB op dat de doelen van volledige openbaarmaking zijn: het informeren van het publiek, het verschaffen van inzicht in de handhavingspraktijk van de toezichthouder en de preventieve werking die van openbaarmaking uitgaat. Ten eerste worden het publiek en de onder toezicht staande instellingen op de hoogte gesteld van de geconstateerde overtreding. Zij kunnen vervolgens, indien zij daartoe aanleiding zien, de instelling op de geconstateerde overtredingen aanspreken alsmede ervan leren. Ten tweede creëert openbaarmaking de voor het publiek noodzakelijke transparantie door inzicht te verschaffen in de handhavingspraktijk van de toezichthouder. Daarnaast draagt volledige openbaarmaking bij aan de preventieve werking die van een openbaarmaking uit gaat. DNB kan zo duidelijk maken dat scherp toezicht wordt gehouden op de naleving van de registratieplicht uit de Wwft en dat zij optreedt, indien deze plicht niet wordt nageleefd. Tot slot voorkomt volledige openbaarmaking speculatie of onrust in de markt over de vraag aan welke instelling DNB een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd.

Zienswijze

150. Bij brief van 7 februari 2023 heeft DNB [VERTROUWELIJK] in kennis gesteld van het voornemen tot openbaarmaking van een mogelijk aan [VERTROUWELIJK] op te leggen bestuurlijke boete. [VERTROUWELIJK] is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk een zienswijze naar voren te brengen. Bij brief van 7 maart 2023 heeft [VERTROUWELIJK] haar schriftelijke zienswijze aan DNB kenbaar gemaakt. Op 9 maart 2023 heeft [VERTROUWELIJK] haar zienswijze mondeling toegelicht.

151. Zienswijze [VERTROUWELIJK]
In haar zienswijze stelt [VERTROUWELIJK] dat DNB geen relevant belang heeft bij [VERTROUWELIJK] openbaarmaking van de voorgenomen

bestuurlijke boete. Hierbij wijst [VERTROUWELIJK] op hetgeen zij heeft betoogd over het ontbreken van een materiële schending van de Wwft, en de in haar ogen zeer geringe ernst van de overtredingen. Daarnaast is het publiek volgens [VERTROUWELIJK], met de openbaarmaking van de boetebesluiten inzake Coinbase en Binance, al afdoende geïnformeerd over niet-geregistreerde cryptodienstaanbieders en zijn daarmee eventuele andere cryptodienstaanbieders al gewaarschuwd. Met name [VERTROUWELIJK] openbaarmaking is volgens [VERTROUWELIJK] schadelijk voor haar, nu deze lopende vergunning- en registratieprocedures binnen en buiten Europa zullen bemoeilijken en in elk geval vertragen. Bovendien zal openbaarmaking volgens [VERTROUWELIJK] een negatief effect sorteren op groepsvennootschappen die, net zoals [VERTROUWELIJK], handelen onder de naam [VERTROUWELIJK]. Ook zal openbaarmaking de vertrouwensrelatie tussen [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse politie en de FIU-NL ernstige schade toebrengen. Het enige belang dat DNB met openbaarmaking kan hebben is naar de mening van [VERTROUWELIJK] het verschaffen van inzicht in de handhavingspraktijk van DNB. Dit belang weegt volgens [VERTROUWELIJK] niet op tegen haar verdedigbare belangen. [VERTROUWELIJK] verzoekt DNB derhalve om af te zien van [VERTROUWELIJK] openbaarmaking, dan wel het Boetebesluit te anonimiseren. Indien DNB toch tot volledige openbaarmaking overgaat, verzoekt [VERTROUWELIJK] DNB het Boetebesluit te schonen van een aantal door haar gespecificeerde gegevens. Ten slotte verzoekt [VERTROUWELIJK] DNB, indien DNB tot openbaarmaking overgaat, [VERTROUWELIJK] in de gelegenheid te stellen om te reageren op concept-nieuwsberichten van DNB.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

152. Ingevolge 32g, eerste lid, van de Wwft dient openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, indien – voor zover hier relevant – openbaarmaking betrokken partijen in onevenredige mate schade zou berokkenen. Zoals DNB hierboven uiteen heeft gezet, doet zich dit volgens vaste rechtspraak alleen voor als sprake is van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door betrokken partijen als gevolg van de openbaarmaking te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken. Naar het oordeel van DNB zijn de door [VERTROUWELIJK] naar voren gebrachte omstandigheden niet van dien aard. Zoals DNB hierboven gemotiveerd heeft, is DNB – anders dan [VERTROUWELIJK] – van oordeel dat sprake is van zeer ernstige overtredingen. Dat andere lopende vergunning- en registratieprocedures in gevaar kunnen komen of vertraagd kunnen worden door openbaarmaking, wat daar verder ook van zij, heeft [VERTROUWELIJK] verder niet onderbouwd of aannemelijk gemaakt, terwijl dit wel op haar weg had gelegen.⁶² Voor zover [VERTROUWELIJK] al schade of vertraging ondervindt als gevolg van een openbaarmaking, merkt DNB op dat dit het gevolg is van de eigen keuze van [VERTROUWELIJK] om zonder registratie op de Nederlandse markt actief te zijn. Dit komt voor haar eigen rekening en risico. Ditzelfde geldt voor de door haar genoemde mogelijke schade in de vertrouwensrelatie met de Nederlandse politie en

⁶² Zie in dit kader: voorzieningenrechter rechtbank Rotterdam 4 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5422, r.o. 13.2 en 13.3.

FIU-NL. Voor zover openbaarmaking van onderhavig Boetebesluit al leidt tot enige reputatieschade, merkt DNB op dat dit gevolg inherent is aan de openbaarmaking en in beginsel geen individuele, bijzondere situatie oplevert die geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking rechtvaardigt. Dat het publiek volgens [VERTROUWELIJK] middels openbaarmaking van andere boetebesluiten al afdoende geïnformeerd zou zijn en andere partijen al afdoende gewaarschuwd zouden zijn – wat hier verder ook van zij – maakt naar het oordeel van DNB evenmin dat onderhavige openbaarmaking in onevenredige mate schade aan [VERTROUWELIJK] zou berokkenen; dat DNB eerder boetebesluiten voor vergelijkbare overtredingen openbaar heeft gemaakt, maakt immers niet dat de openbaarmaking van een andere bestuurlijke boete, aan een andere partij, die partij in onevenredige mate schade berokkent.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

153. Dat DNB, zoals [VERTROUWELIJK] stelt, met onderhavige openbaarmaking enkel inzicht verschaft in de handhavingspraktijk van DNB, is niet juist. Zoals DNB in randnummer 149 uiteen heeft gezet dient openbaarmaking, naast het verschaffen van inzicht in de handhavingspraktijk van DNB, eveneens om het publiek te informeren over onderhavige overtredingen. Het publiek en de onder toezicht staande instellingen worden hierdoor op de hoogte gesteld van de geconstateerde overtredingen. Zij kunnen vervolgens, indien zij daartoe aanleiding zien, [VERTROUWELIJK] op de geconstateerde overtreding aanspreken alsmede ervan leren. Ten slotte gaat van onderhavige openbaarmaking een generale, maar ook preventieve werking uit, wat bijdraagt aan het voorkomen van vergelijkbare overtredingen door [VERTROUWELIJK] en anderen in de toekomst. Hoe dan ook is DNB wettelijk gehouden het Boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar te maken, en kan zij openbaarmaking enkel uitstellen, anonimiseren of afstellen, indien sprake is van een wettelijke uitzonderingsgrond. Zoals DNB hierboven uiteen heeft gezet, is hiervan geen sprake. Voor zover [VERTROUWELIJK] dus al gevolgd zou moeten worden in haar stelling dat onderhavige openbaarmaking enkel inzicht verschaft in de handhavingspraktijk van DNB, verandert dit niets aan de verplichting van DNB om over te gaan tot onderhavige openbaarmaking. Het betoog van [VERTROUWELIJK] slaagt dan ook niet.
154. Naar aanleiding van de zorgen van [VERTROUWELIJK] dat mogelijk groepsvennootschappen van [VERTROUWELIJK], die net als [VERTROUWELIJK] opereren onder de handelsnaam [VERTROUWELIJK], schade ondervinden van onderhavige openbaarmaking, merkt DNB op dat zij in haar openbaarmakingen duidelijk zal verwijzen naar de (volledige) statutaire naam van [VERTROUWELIJK], zodat voor eenieder duidelijk is aan welke entiteit DNB onderhavige bestuurlijke boete heeft opgelegd.
155. Het verzoek van [VERTROUWELIJK] om voorafgaand aan de publicatie te reageren op concepten voor nieuwsberichten zal DNB inwilligen. DNB verwijst in dit kader naar de paragraaf hierna 'wijze van openbaarmaking'.
156. Naar aanleiding van het betoog van [VERTROUWELIJK] dat DNB dient af te zien van [VERTROUWELIJK] openbaarmaking, merkt DNB op dat op grond van artikel 32f, vierde lid, van de Wwft een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar moet worden gemaakt

indien sprake is van een overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in de derde boetecategorie. Nu daarvan in casu sprake is, dient DNB onderhavig boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar te maken. Dit betreft een gebonden bevoegdheid, zodat DNB geen ruimte heeft om hiervan af te wijken. Gelet hierop kan het betoog van [VERTROUWELIJK] niet slagen.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Conclusie

157. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat er geen feiten of omstandigheden aanwezig zijn die aanleiding geven om van de openbaarmaking af te zien dan wel om de openbaarmaking uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden. DNB zal het Boetebesluit schonen van een aantal gegevens, waaronder de door [VERTROUWELIJK] in haar zienswijze gespecificeerde gegevens.

Wijze van openbaarmaking

[VERTROUWELIJK]

I. Bezwaar

158. 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. 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 TP&P
Postbus 98
1000 AB Amsterdam
159. Ingevolge artikel 32b van de Wvft wordt met het instellen van bezwaar en beroep de verplichting tot betaling opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op dat beroep is beslist. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.
160. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking met betrekking tot het besluit tot openbaarmaking van het Boetebesluit. Als hangende bezwaar binnen **vijf werkdagen** na bekendmaking van het onderhavige besluit wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Awb, wordt het besluit tot openbaarmaking opgeschort tot de uitspraak van de voorzieningenrechter.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]
Directeur

Datum
2 oktober 2023

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Bijlage 1 Wettelijk kaderWwft**Artikel 23b**

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

Artikel 23c

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

Artikel 32f, eerste en vierde lid

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

Artikel 32g, eerste en tweede lid

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

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

- a. [...]; of
- b. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.

Datum

2 oktober 2023

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bijlage 2 [VERTROUWELIJK]

Datum
2 oktober 2023

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Bijlage 3 [VERTROUWELIJK]

Datum
2 oktober 2023

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]