

Aangetekend en per e-mail

[VERTROUWELIJK]

E-mailadressen: [VERTROUWELIJK]

Onderwerp

Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan Aux Cayes Fintech Co. Ltd.

Geachte [VERTROUWELIJK],

De Nederlandsche Bank N.V. (**DNB**) besluit aan Aux Cayes Fintech Co. Ltd. (**Aux Cayes**), gevestigd te Eden Island PO Box 1352 op Mahé (Seychellen) aan de Victoria, Suite 202, 2nd floor, Eden Plaza, een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 30 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**) van **€ 2.250.000,-** op te leggen wegens overtreding van artikelen 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft in de periode van in ieder geval 7 juli 2023¹ tot 15 augustus 2024² (**de Overtredingsperiode**).

[VERTROUWELIJK]

Zienswijze Aux Cayes

Op 20 januari 2025 heeft DNB van Aux Cayes een schriftelijke zienswijze ontvangen. In aanvulling daarop heeft DNB op 23 januari 2025 van Aux Cayes een mondelinge zienswijze ontvangen. In dit besluit wordt toegelicht hoe de zienswijze in de besluitvorming is betrokken.

Betaling van de boete

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]. Indien niet binnen deze termijn wordt betaald, zal DNB vanaf de eerste dag na het verstrijken van deze betalingstermijn over het openstaande bedrag wettelijke rente in rekening brengen.

Verwerking persoonsgegevens

In het kader van dit besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete verwerkt DNB persoonsgegevens. Voor meer informatie over die verwerking verwijzen wij naar de privacy notice op de website van DNB.

De Nederlandsche Bank N.V.
Juridische Zaken
Compliance, Integriteit &
Bestuurlijke Sancties

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Datum

27 mei 2025

Uw kenmerk

--

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Behandeld door

[VERTROUWELIJK]

Telefoonnummer

[VERTROUWELIJK]

Mailadres

juza.handhaving@dnb.nl

Bijlagen

1

¹ Rapport, bijlage 27; zijnde de datum van de update van de app in de [VERTROUWELIJK]

² Rapport, bijlagen 17 en 19a; zijnde de datum waarop Aux Cayes heeft aangegeven dat zij de resterende bewaarportemonnees van klanten in Nederland gesloten heeft.

Contactpersoon en mogelijkheid van bezwaar

Voor vragen over dit besluit kunt u contact opnemen met [VERTROUWELIJK], op hiernaast genoemd telefoonnummer of via het genoemde e-mailadres.

Daarnaast kan iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar maken. De wijze waarop bezwaar kan worden gemaakt, wordt in **paragraaf G** van dit besluit toegelicht.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Inhoudsopgave

A. Wettelijk kader	4
B. Onderzoek van DNB	4
B.1 Aanleiding en verloop onderzoek	4
B.2 Resultaten onderzoek	7
B.2.1 Relevante gegevens Aux Cayes	7
B.2.2. Wettelijke norm: artikelen 23b en 23c Wwft	8
B.2.3 Bevindingen	9
a. Aanbieden van diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta	9
b. Aanbieden van bewaarportemonnees	12
c. In of vanuit Nederland	13
i. Klanten in Nederland	16
ii. Gericht op de Nederlandse markt	18
Ad 1. Het aanbieden van de online betaaloptie [VERTROUWELIJK]	18
Ad 2. Het openstellen van het OKX Affiliate Program voor affiliates die zich richten op de Nederlandse markt	21
Ad 3. Het aanbieden van de OKX App in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en Nederlandse [VERTROUWELIJK]	23
Beoordeling van aanwijzingen in onderling verband	26
d. Beroeps – of bedrijfsmatig	27
e. Registratieplicht	27
B.2.4 Conclusie: overtreding van registratieverbod	28
C. Handhavingsbevoegdheid van DNB	28
D. Belangenafweging	28
D.1 Ernst van de overtreding	29
D.2 Mate van verwijtbaarheid	31
D.3 Overige omstandigheden	32
D.4 Conclusie	34
E. Hoogte bestuurlijke boete	34
F. Betaling van de boete	35
G. Bezwaar	35
Bijlage 1 Wettelijk kader	37

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

A. Wettelijk kader

1. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 1**.

B. Onderzoek van DNB**B.1 Aanleiding en verloop onderzoek**

2. Bij brief van 7 augustus 2023 heeft DNB Aux Cayes in kennis gesteld dat zij vermoedt dat Aux Cayes, handelend onder de naam OKX, mogelijk bewaarportemonnees voor virtuele valuta als wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta (tezamen: cryptodiensten) in Nederland aanbiedt, terwijl Aux Cayes niet bij DNB geregistreerd is.³ Bij deze brief heeft DNB het juridisch kader, haar onderzoek en haar voorlopige bevindingen naar aanleiding van dat onderzoek nader toegelicht. Op basis van die voorlopige bevindingen heeft DNB in die brief voorlopig geconcludeerd dat Aux Cayes artikel 23b en artikel 23c, derde lid, van de Wwft niet naleeft. DNB heeft Aux Cayes vervolgens verzocht om de wettelijke grondslag van haar bedrijfsactiviteiten in Nederland te beoordelen, op de voorlopige bevindingen van DNB te reageren en om op dertien vragen over haar bedrijfsactiviteiten in Nederland te reageren. Deze vragen hadden onder meer betrekking op het aantal klanten in Nederland, het transactievolume, de contractspartij en het affiliate programma van Aux Cayes. DNB heeft Aux Cayes verzocht uiterlijk 18 september 2023 te reageren op het informatieverzoek.
3. Op 18 september 2023 heeft Aux Cayes per e-mail en brief gereageerd op het informatieverzoek van DNB.⁴ In reactie op de bevindingen van DNB stelt Aux Cayes zich op het standpunt dat zij haar diensten niet op Nederland richt en uitsluitend diensten aan gebruikers verleent die op basis van *self solicitation* een account bij Aux Cayes geopend hebben. Voorts geeft Aux Cayes aan dat zij gestart is met de migratie van klanten in Nederland naar [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]), gevestigd te [VERTROUWELIJK].
4. Bij brief van 12 oktober 2023 heeft DNB gereageerd op de brief van Aux Cayes van 18 september 2023.⁵ In deze brief heeft DNB vastgesteld dat Aux Cayes artikel 23b en artikel 23c, derde lid, van de Wwft overtreedt door zonder de daarvoor wettelijke vereiste registratie cryptodiensten in Nederland aan te bieden. Daarnaast heeft DNB Aux Cayes gemaand om de geconstateerde overtreding zo spoedig mogelijk te beëindigen, bijvoorbeeld door haar klanten in Nederland onder te brengen bij [VERTROUWELIJK]. In verband hiermee heeft DNB Aux Cayes verzocht een uitgewerkt migratieplan aan te leveren en om uiterlijk 25 oktober 2023 op deze brief van DNB te reageren. Tot slot heeft DNB bij deze brief aangegeven dat zij de bevoegdheid heeft om voor de overtreding van artikel 23b en artikel 23c, derde lid, van de Wwft een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen.
5. Per e-mail en brief van 25 oktober 2023, ontvangen door DNB op 26 oktober 2023, heeft Aux Cayes gereageerd op de brief van DNB van 12

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

³ Kenmerk: [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 1 en 1a.

⁴ Rapport, bijlagen 2 en 2a.

⁵ Kenmerk: [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 3 en 3a.

oktober 2023.⁶ In haar reactie herhaalt Aux Cayes het standpunt dat zij haar diensten niet op klanten in Nederland gericht heeft. Daarnaast heeft Aux Cayes toegelicht dat in het vierde kwartaal van 2023 het [VERTROUWELIJK] platform afgerond zal worden, waarna de migratie van klanten in Nederland aanvangt. Aux Cayes geeft daarbij aan dat zij verwacht dat de migratie uiterlijk op 15 januari 2024 afgerond zal zijn.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

6. Per e-mail van 1 november 2023 heeft DNB de ontvangst van de reactie van Aux Cayes bevestigd.⁷
7. Per e-mail van 18 december 2023 heeft DNB Aux Cayes aanvullende vragen gesteld over de migratie van klanten in Nederland naar [VERTROUWELIJK].⁸ Daarnaast heeft DNB verzocht een overzicht te verstrekken van alle klanten in Nederland waaraan Aux Cayes diensten verleent. DNB heeft Aux Cayes verzocht om uiterlijk op 5 januari 2024 op de e-mail van DNB te reageren.
8. Op 22 december 2023 heeft Aux Cayes per e-mail de ontvangst van de aanvullende vragen van DNB bevestigd en verzocht om de reactietermijn met twee weken te verlengen tot en met 19 januari 2024.⁹
9. DNB heeft op 28 december 2023 de verlenging van de reactietermijn, tot uiterlijk 19 januari 2024, per e-mail bevestigd.¹⁰
10. Per e-mail van 19 januari 2024 en brief gedateerd op 19 januari 2024, heeft Aux Cayes gereageerd op de aanvullende vragen van DNB van 18 december 2023.¹¹ Uit de reactie volgt onder andere dat de migratie van klanten in Nederland van Aux Cayes naar [VERTROUWELIJK] op 11 december 2023 is gestart. De oorspronkelijke einddatum voor de migratie van deze klanten is met een aantal weken verlengd tot 31 januari 2024.
11. Op 22 januari 2024 heeft DNB de ontvangst van de e-mail van Aux Cayes bevestigd.¹²
12. Vervolgens heeft Aux Cayes op 29 februari 2024 een update verstrekt van de migratie van haar klanten in Nederland naar [VERTROUWELIJK].¹³ In deze update heeft Aux Cayes haar beleid en tijdslijnen toegelicht met betrekking tot klanten in Nederland die de migratie naar [VERTROUWELIJK] nog niet afgerond hebben.
13. Op 24 april 2024 heeft DNB per e-mail Aux Cayes aanvullende vragen gesteld over de status van de migratie van haar klanten in Nederland.¹⁴
14. Aux Cayes heeft op 16 mei 2024 per e-mail en per brief gedateerd 15 mei 2024 op de aanvullende vragen van DNB gereageerd en de voortgang van het migratietraject toegelicht.¹⁵

⁶ Rapport, bijlagen 4 en 4a.

⁷ Rapport, bijlage 5.

⁸ Rapport, bijlage 6.

⁹ Rapport, bijlage 7.

¹⁰ Rapport, bijlage 8.

¹¹ Rapport, bijlagen 9 en 9a.

¹² Rapport, bijlage 10.

¹³ Rapport, bijlage 11.

¹⁴ Rapport, bijlage 12.

¹⁵ Rapport, bijlagen 13 tot en met 13e.

15. DNB heeft de ontvangst van de reactie van Aux Cayes op 16 mei 2024 bevestigd en opgemerkt dat een bijlage met het overzicht van klanten in Nederland ontbreekt.¹⁶
16. Vervolgens heeft Aux Cayes de ontbrekende bijlage diezelfde dag nog verstrekt.¹⁷ Uit de reactie van Aux Cayes blijkt onder meer dat [VERTROUWELIJK] retail klanten nog niet gemigreerd zijn naar [VERTROUWELIJK]. De bewaarportemonnees van deze klanten zijn bevroren. Dit houdt volgens Aux Cayes in dat klanten uitsluitend tegoeden op kunnen nemen ('withdrawal-only') en geen andere transacties kunnen verrichten. Bovendien heeft Aux Cayes toegelicht dat ook de institutionele klanten van Aux Cayes in Nederland in juni 2024 worden gemigreerd naar [VERTROUWELIJK].
17. Per e-mail van 22 juli 2024 heeft DNB gereageerd op de e-mail van Aux Cayes van 16 mei 2024.¹⁸ In deze e-mail heeft DNB Aux Cayes gevraagd uiterlijk 5 augustus 2024 een voortgangsrapportage te verstrekken met betrekking tot het migratietraject.
18. Aux Cayes heeft op 6 augustus 2024 per e-mail en per brief gedateerd 5 augustus 2024 gereageerd op het verzoek van DNB.¹⁹ Uit deze voortgangsupdate blijkt dat Aux Cayes nog diensten verleent aan twee institutionele klanten in Nederland. Aux Cayes heeft toegelicht dat deze klanten naar verwachting per 15 augustus 2024 naar [VERTROUWELIJK] gemigreerd zijn.
19. Per e-mail van 28 augustus 2024 heeft DNB Aux Cayes verzocht om uiterlijk 4 september 2024 te bevestigen dat de resterende institutionele klanten daadwerkelijk naar [VERTROUWELIJK] gemigreerd zijn en dat Aux Cayes daarmee de dienstverlening aan alle klanten in Nederland beëindigd heeft.²⁰
20. Aux Cayes heeft per e-mail op 5 september 2024 gereageerd op deze e-mail van DNB met bijgevoegde brief gedateerd 4 september 2024.²¹ In deze brief heeft Aux Cayes bevestigd dat zij de dienstverlening aan de resterende institutionele klanten in Nederland volledig beëindigd heeft.
21. Vervolgens heeft DNB op 25 november 2024 een boeterapport opgesteld.²²
22. DNB heeft op 5 december 2024 richting Aux Cayes het voornemen geuit om een bestuurlijke boete op te leggen vanwege de vastgestelde overtredingen. DNB heeft Aux Cayes uitgenodigd om op dit voornemen van DNB te reageren door het geven van een schriftelijke of mondelinge zienswijze op (uiterlijk) 17 december 2024.
23. Aux Cayes heeft verzocht om uitstel voor het geven van haar zienswijze tot 23 januari 2025. DNB heeft uitstel verleend tot 23 januari 2025.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

¹⁶ Rapport, bijlage 14.¹⁷ Rapport, bijlagen 15 en 15a.¹⁸ Rapport, bijlage 16.¹⁹ Rapport, bijlagen 17 tot en met 17c.²⁰ Rapport, bijlage 18.²¹ Rapport, bijlagen 19 tot en met 19b.²² Kenmerk: [VERTROUWELIJK].

24. Voorafgaand aan de zienswijzezitting heeft Aux Cayes op 20 januari 2025 een schriftelijke zienswijze met bijbehorende bijlagen ingediend. Op 23 januari 2025 vond een mondelinge zienswijzezitting plaats. Hieronder wordt toegelicht hoe DNB de zienswijze in haar besluitvorming heeft betrokken.
25. Per e-mail van 11 april 2025 heeft DNB aan Aux Cayes laten weten dat zij enkele aanvullende stukken in het handhavingss dossier zal gaan opnemen. Deze aanvullende stukken zijn als bijlagen bij de e-mail aan Aux Cayes verstrekt.
26. Bij e-mail van 24 april 2025 heeft Aux Cayes een reactie gegeven op de door DNB in het handhavingss dossier opgenomen aanvullende stukken, met een tweetal bijlagen.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

B.2 Resultaten onderzoek*B.2.1 Relevante gegevens Aux Cayes*

27. Uit het onderzoek van DNB en de door Aux Cayes verstrekte gegevens, blijkt het volgende.
28. Aux Cayes is gevestigd in Victoria, kamer 202, tweede verdieping, Eden Plaza, Eden Island op Mahé (Seychellen).
29. Blijkens informatie op de website www.okx.com is de OKX-groep wereldwijd in meer dan honderd landen actief en heeft zij miljoenen gebruikers.²³ Uit de reacties van Aux Cayes van 18 september 2023²⁴ en 5 augustus 2024²⁵ en de zienswijze van Aux Cayes begrijpt DNB dat de OKX-groep ten tijde van het onderzoek van DNB en op dit moment haar diensten via verschillende juridische entiteiten aanbood en nog aanbiedt. In haar zienswijze heeft Aux Cayes nadere toelichting gegeven omtrent de verschillende juridische entiteiten en de plaats van Aux Cayes binnen de OKX-Groep. Voorts heeft zij uitleg gegeven omtrent de herstructurering van de [VERTROUWELIJK] en de migratie van Nederlandse gebruikers. Hieronder wordt dit nader uitgewerkt.

Zienswijze Aux Cayes*OKX-Groep*

30. Aux Cayes heeft in haar zienswijze onder randnummer 2.1 tot en met 2.6 nadere toelichting gegeven omtrent de verschillende juridische entiteiten en de plaats van Aux Cayes binnen de OKX-Groep. Hierbij geeft Aux Cayes aan dat zij een bijzonder profiel heeft, omdat zij een mondiaal klantenbestand bedient en zich bij zaken als productvoorlichting en marketing niet richt op specifieke landen. Zij is in feite een overkoepelende entiteit die 'restjurisdicties' bedient: gevraagde diensten die buiten de jurisdicties vallen van de andere OKX-entiteiten worden door Aux Cayes verleend.
31. Aux Cayes geeft hierbij aan dat bepaalde andere OKX-entiteiten zich, in tegenstelling tot Aux Cayes, wél toespitsen op het onboarden van

²³ Rapport, bijlage 20.²⁴ Rapport, bijlage 2a.²⁵ Rapport, bijlage 17a.

gebruikers uit specifieke jurisdicties, hierbij geeft zij een overzicht van de bedoelde OKX-entiteiten zoals zij is georganiseerd op 20 januari 2025.²⁶

Herstructurering

32. Voorts geeft Aux Cayes aan dat de huidige [VERTROUWELIJK] eind 2022 ontstond doordat twee afzonderlijke en onafhankelijke bedrijfsstructuren werden samengebracht. Voorheen vielen de gecentraliseerde entiteiten onder het merk '[VERTROUWELIJK]' onder één organisatie, terwijl de entiteiten onder het merk 'OKX' (**OKX-Groep**) deel uitmaakten van een andere, zelfstandige organisatie. Beide merken werden in december 2022 samengevoegd onder één houdstermaatschappij.
33. Volgens Aux Cayes besloot de OKX-Groep begin 2023 om haar [VERTROUWELIJK]-entiteiten om te dopen tot 'OKX'. De OKX-Groep wilde deze rebranding stapsgewijs uitvoeren, met als eindresultaat dat de afzonderlijke naam van '[VERTROUWELIJK]' zou verdwijnen en dat de OKX-Groep Europese gebruikers gecentraliseerde diensten zou aanbieden via OKX. [VERTROUWELIJK] heeft DNB op 1 september 2023 op de hoogte gebracht van het voornemen deze rebranding uit te voeren.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Migratie van Nederlandse gebruikers

34. Voorts heeft Aux Cayes in haar zienswijze onder randnummer 2.7 tot en met 2.12 uitleg gegeven omtrent de migratie van Nederlandse gebruikers van Aux Cayes die zijn ondergebracht bij [VERTROUWELIJK]. Volgens Aux Cayes is over deze migratie uitvoerig gecorrespondeerd met DNB.
35. Aux Cayes geeft aan dat zij de migratie met prioriteit heeft uitgevoerd en heeft getracht zo spoedig mogelijk gebruikers over te (laten) hevelen naar [VERTROUWELIJK]. Meerdere elementen zorgden daarbij voor vertraging: (a) Aux Cayes kan gelet op haar contractuele verplichtingen jegens gebruikers, zoals verplichtingen om potentiële schade voor gebruikers te voorkomen, niet zomaar openstaande posities/trades afsluiten, (b) de aard van de blockchain verhindert Aux Cayes om zomaar activa van haar platform over te brengen zonder daartoe strekkende opdracht van de gebruiker. De betreffende gebruiker zal daaraan in beginsel medewerking moeten verlenen, en (c) als onderdeel van de overgang werden de KYC-gegevens door [VERTROUWELIJK] bijgewerkt.
36. In haar zienswijze geeft Aux Cayes aan dat zij op 5 maart 2024 al haar diensten aan Nederlandse retail-gebruikers heeft beëindigd en voorts dat zij de laatste institutionele gebruikers in augustus 2024 heeft gemigreerd.

B.2.2. Wettelijke norm: artikelen 23b en 23c Wwft

37. Op grond van 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.
38. Op grond van artikel 23c, derde lid, van de Wwft kan een aanbieder (als bedoeld in artikel 23b van de Wwft) enkel cryptodiensten (als bedoeld in

²⁶ Zie organigram, bijlage 2 van de zienswijze.

hoofdstuk 3A van de Wwft) aanbieden, indien deze aanbieder geregistreerd is.

39. De vier bestanddelen van artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft zullen hierna afzonderlijk worden behandeld. Hierbij wordt eerst ingegaan op het aanbieden van diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta en aanbieden van bewaarportemonnees. Daarna wordt het bestanddeel in of vanuit Nederland bekeken. Vervolgens wordt ingegaan op het beroeps- of bedrijfsmatige bestanddeel. Tot slot wordt bekeken of Aux Cayes hiervoor geregistreerd stond bij DNB. Hierbij worden de relevante elementen die Aux Cayes naar voren heeft gebracht in haar zienswijze betrokken.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

B.2.3 Bevindingen

a. Aanbieden van diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta

40. Aux Cayes heeft via de app "OKX: Buy [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], Crypto" (**OKX-app**), die voor zowel [VERTROUWELIJK] als [VERTROUWELIJK]-systemen beschikbaar is, en via de website "https://www.okx.com", diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta aangeboden.²⁷ Dit blijkt onder meer uit de volgende toelichting op de OKX-app in de [VERTROUWELIJK] van 7 juli 2023:

"OKX is een van de meest vertrouwde cryptocurrency-uitwisselingsapp ter wereld om [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en andere crypto's te kopen.

One- stop crypto uitwisseling

- *We bieden diverse activaklassen voor miljoenen cryptohandelaren in meer dan 200 landen. (...)"²⁸*

De OKX-app in de [VERTROUWELIJK] toonde op 7 juli 2023 een vergelijkbare passage:

"OKX is one of the most trusted cryptocurrency exchange apps in the world to buy [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]), [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]), [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]) and other crypto's.

One- stop crypto exchange

- *We offer diverse asset classes for millions of crypto traders in over 200 countries. (...)"²⁹*

41. Gebruikers die via de website of de App gebruik hebben gemaakt van het OKX-platform, hebben de algemene voorwaarden ('Terms of Service') moeten accepteren. In hoofdstuk 4 van de algemene voorwaarden van 13 juli 2023 zijn de diensten van Aux Cayes nader gespecificeerd:

"4.1 We provide an online trading platform to trade Digital Assets ("Digital Assets" as defined below, and also known as virtual financial assets.

²⁷ Rapport, bijlagen 20, 27 en 28.

²⁸ Rapport, bijlage 27.

²⁹ Rapport, bijlage 28.

cryptographic tokens, digital tokens and/or cryptographic currency) and derivatives linked to Digital Assets or indices thereof. Buyers and sellers conduct trading on our platform with each other. In general, we as the platform provider are not a buyer or seller in these transactions.”
(onderstreping DNB)

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

In hoofdstuk 22.6 van de algemene voorwaarden staat de definitie van “Digital Assets”:

“Any digital asset which is based on the cryptographic protocol or a computer network that may be (i) centralized or decentralized, (ii) closed or open-source, and (iii) used as a medium of exchange and/or store of value. Furthermore, a Digital Asset is expressed as a unit; capable of being transferred, stored, and traded on a peer-to-peer basis with or without conditions or limitations; and approved by OKX for use in connection with the Exchange from time to time. For the avoidance of doubt, any Digital Asset that: (x) is transferred on any additional layer on top of a blockchain relating to another Digital Asset or any side chain; or (y) is a derivative of another Digital Asset, has enhanced features or functionality that supplements or interacts with another Digital Asset; is to be treated as a distinct Digital Asset from such other Digital Asset, and its use in connection with the Services will be subject to OKX’s approval. Digital Assets also include NFTs and other digital collectibles.”

Uit hoofdstuk 6.34 van de algemene voorwaarden volgt:

“Trades may be executed in a currency different to the currency that the User deposited in its Account. The User should be aware of the risk of currency fluctuation and any risks related to it. A movement in an exchange rate may have a positive or adverse effect on the gain or loss achieved from any Trade.”³⁰

42. Tevens wordt in de Support-sectie op de website van OKX, stap voor stap uitgelegd hoe klanten via de website en de OKX-App fiatgeld kunnen storten en opnemen.³¹ Hiermee kunnen vervolgens virtuele valuta aangekocht worden.
43. Voor de volledigheid merkt DNB op dat Aux Cayes in haar brief van 18 september 2023 heeft bevestigd dat zij diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta aanbood:

“OKX has [VERTROUWELIJK] customers who have identified themselves as residents of (retail users) or having a registered address in (institutional users) in the Netherlands. Of that number, [VERTROUWELIJK] are retail and [VERTROUWELIJK] are institutions. The total volume is EUR [VERTROUWELIJK]. Of this number, EUR [VERTROUWELIJK] is attributable to retail users and EUR [VERTROUWELIJK] is attributable to institutional users.”³²

³⁰ Rapport, bijlage 21.

³¹ Rapport, bijlage 22.

³² Rapport, bijlagen 2 en 2a.

Zienswijze Aux Cayes

44. In haar zienswijze voert Aux Cayes onder meer aan dat zij tijdens de periode van het onderzoek van DNB³³ slechts een 'crypto-to-crypto' exchange platform was. Zij brengt hierbij naar voren dat haar gebruikers niet direct fiatgeld konden storten in hun trading accounts met crypto valuta. Aux Cayes had met andere woorden geen "Fiat Gateway". Voor omzetting van fiatgeld naar cryptovaluta is het OKX-platform aangesloten op de in de markt relevante dienstverleners die dit voor gebruikers mogelijk maken (zogenaamde "Gateway Providers"). Gateway Providers contracteren zelfstandig met de relevante gebruikers en zijn zelfstandig gereguleerd; zij werken niet onder instructie en verantwoordelijkheid van OKX.³⁴
45. Voorts geeft Aux Cayes in haar reactie van 24 april 2025 – in aanvulling op de zienswijze – aan dat de door DNB als bijlage 31 van het handhavingdossier opgenomen schermafbeelding de "Express buy"-functionaliteit toont zoals die op 27 september 2023 beschikbaar was. Volgens Aux Cayes diende deze functionaliteit uitsluitend ter informatieverstrekking aan een gebruiker over het initiëren van een fiat-naar-crypto conversietransactie via derden, hetzij middels externe Gateway Providers, hetzij via de P2P-functie ("peer-to-peer"). Deze Gateway Providers waren niet verbonden aan Aux Cayes.³⁵
46. Aux Cayes voert aan dat voor het uitvoeren van een fiat-naar-crypto transactie de gebruiker werd doorgestuurd naar de website van een zelfgekozen Gateway Provider. Het bedrag in cryptovaluta, zoals door de Gateway Provider geconverteerd op instructie van de gebruiker, werd vervolgens door deze Gateway Provider overgemaakt naar het trading account van de gebruiker. Aux Cayes verwijst hierbij naar twee bijlagen bij haar reactie, te weten (a) een processtroomschema dat het fiat-naar-cryptoproces in kaart brengt en (b) een schermafbeelding van het FAQ-gedeelte waarin dit proces werd toegelicht aan OKX-gebruikers, beide zoals van toepassing gedurende de overtredingsperiode.
47. Voorts geeft Aux Cayes in haar reactie ten aanzien van de P2P-functie aan dat deze functionaliteit wordt geïnitieerd en aangeboden door gebruikers die niet verbonden zijn aan Aux Cayes.³⁶

Reactie DNB

48. DNB merkt hierover op dat zij onder randnummer 40 tot en met 43 reeds uiteen heeft gezet dat Aux Cayes diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta heeft aangeboden. Op basis van onderzoek heeft DNB vastgesteld dat Aux Cayes een cruciale rol vervulde in de omzetting van fiduciaire valuta naar crypto en vice versa. In ieder geval de website van Aux Cayes³⁷ en de app boden accounthouders de mogelijkheid om via een 'Express Buy'-functie fiatgeld in een valuta naar keuze om te zetten in virtuele valuta naar keuze. Vervolgens kon de accounthouder met een druk op de knop 'Buy' de transactie starten.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

³³ Deze periode behelst in ieder geval de gehele overtredingsperiode van 7 juli 2023 tot en met 15 augustus 2024.

³⁴ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 2.22-2.26.

³⁵ Reactie Aux Cayes, p. 2.

³⁶ Reactie Aux Cayes, p. 2.

³⁷ www.okx.com

49. Dat de geldstroom en afwikkeling van de wisseltransactie vervolgens – zoals Aux Cayes betoogt – via een gateway provider of via de P2P-functie afgewikkeld werd, doet niet af van de constatering dat Aux Cayes randvoorwaarden schiep om de wisseltransactie mogelijk te kunnen maken. Hoewel Aux Cayes voor de afhandeling van wisseltransacties gebruik maakt van derde partijen³⁸, vindt de initiatie van de wisseltransactie aan de zijde van Aux Cayes plaats. Dit gebeurt immers via de website of de app, zoals hiervoor toegelicht. Daarmee vormt Aux Cayes een onmisbare schakel in het wisselproces van virtuele naar fiduciaire valuta en omgekeerd.³⁹
50. Aan de hand hiervan stelt DNB vast dat aan het bestanddeel 'aanbieden van wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta' is voldaan.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

b. Aanbieden van bewaarportemonnees

51. Artikel 1, eerste lid, van de Wwft definieert een aanbieder van bewaarportemonnees. Hieronder wordt 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".
52. Aux Cayes heeft via de OKX-app⁴⁰ en via de website "https://www.okx.com", diensten voor het aanhouden, opslaan en overdragen van virtuele valuta aangeboden.
53. Dit blijkt ten eerste uit de toelichting op de OKX-app in de [VERTROUWELIJK]:
"Wat is er nieuw:
1. *You can now discover financial products in the Exchange search box and find information on crypto, product names, and Pnl%.*
 2. *You can now lock in your gains by setting a TP/SL for entire positions in hedge mode.*
 3. *You can choose from more trading routes for cross-chain swaps in OKX Wallet.*
 4. *You can easily connect OKX Wallet to DApps by scanning the [VERTROUWELIJK] QR code.*
 5. *We've enhanced the security center experience.*"⁴¹
54. Daarnaast blijkt uit de algemene voorwaarden van 7 juli 2023 dat gebruikers van OKX een account hebben moeten aanmaken en welke activiteiten zij met dit account konden verrichten:
- "1.1 By clicking on the "Create Account" button or by visiting the Website, we may provide you with access and utility through our trading platform via software, API (application program interface), technologies, products and/or functionalities."*

En:

³⁸ Zie: [VERTROUWELIJK].³⁹ Rapport, bijlagen 31, 32 en 33.⁴⁰ Rapport, bijlagen 27 en 28.⁴¹ Rapport, bijlage 27.

"4.1 [...] Users will be able to access their Digital Assets in their wallets, which are held and safely kept by us."

En:

"4.4 Other additional services include, but are not limited to:

(...)

(c) Digital Wallet - a digital wallet, maintained by us on each user's behalf, enabling each user to store any Digital Assets that are traded via the exchange services, (...)"

En:

"5.1 A User may buy or sell a Digital Asset by placing an instruction on the OKX Platform (an "Order") in one (1) Digital Asset into another Digital Asset." ⁴²

55. Op basis hiervan stelt DNB vast dat ook aan het bestanddeel 'aanbieden van bewaarportemonnees' is voldaan.

c. In of vanuit Nederland

56. Paragraaf 3.2.3. van de memorie van toelichting bij de invoering van artikel 23b van de Wwft verwijst voor een nadere uitleg van het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' naar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU).⁴³ In de memorie van toelichting is over dit arrest het volgende opgenomen:

"Het betrof daarbij de vraag volgens welke criteria een aanbieder wiens activiteit op zijn internetsite wordt voorgesteld, kan worden geacht te «richten» op de lidstaat waar de consument woonplaats heeft en of het hiervoor volstaat dat deze site via internet kan worden geraadpleegd. Het Hof bepaalde dat het feit dat een internetsite toegankelijk is op zich niet volstaat om een rechtsgeldige overeenkomst tot stand te brengen tussen de aanbieder en de consument uit een bepaalde lidstaat. Hiervoor is wel van belang dat de aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in één of meerdere andere lidstaten. [...] Het Hof neemt daarbij in overweging dat vóór het sluiten van de overeenkomst met de consument aanwijzingen moeten zijn dat de aanbieder van plan was om diensten aan te bieden met consumenten die woonplaats hebben in andere lidstaten, in die zin dat hij bereid was om met deze consumenten een overeenkomst te sluiten. Het feit dat op de website van de aanbieder enkel een nationaal adres en telefoonnummer wordt vermeld, is geen aanwijzing. Volgens het Hof valt onder de relevante aanwijzingen in zijn algemeenheid «elke duidelijke uitdrukking van de wil om de consumenten in [een bepaalde] lidstaat als klanten te winnen»"⁴⁴ (onderstreping DNB)

⁴² Rapport, bijlage 21.

⁴³ HvJ EU 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08 en C-144/09, ECLI:EU:C:2010:740, (Pammer & Alpenhof).

⁴⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35245, nr. 3, p. 12-13.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

57. Het HvJEU heeft in het arrest 'Pammer & Alpenhof' aldus uitleg gegeven aan de uitgangspunten die onder meer van belang zijn bij het bepalen of een aanbieder zijn "activiteiten richt op" (de markt van) een lidstaat. Hierbij is het van belang dat de aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in die lidstaat.⁴⁵

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

58. In zijn arrest heeft het HvJEU vervolgens een niet-limitatieve lijst van aanwijzingen gegeven waaruit blijkt dat de aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om consumenten in een specifieke lidstaat als klant te winnen en die (eventueel in hun onderling verband beschouwd) aldus 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 dermate duidelijke aanwijzingen. Andere aanwijzingen die het HvJEU als voorbeelden noemt zijn: het internationale karakter van de betrokken activiteit of het gebruik van een andere topleveldomeinnaam dan die van de lidstaat waar de ondernemer gevestigd is (bijvoorbeeld '.de') of het gebruik van een neutrale topleveldomeinnaam (bijvoorbeeld '.com').⁴⁶

Zienswijze Aux Cayes

59. Aux Cayes stelt zich in haar zienswijze op het standpunt dat - rekening houdende met het gebrek aan duidelijke *guidance* over de initiatieftest onder de Richtlijn (EU) 2018/843 (AMLD5) - Aux Cayes er terecht van uit is gegaan dat het concept van *reverse solicitation* van toepassing was bij de vraag of Aux Cayes haar diensten 'in of vanuit Nederland' aanbood. Daarom heeft Aux Cayes, bij gebrek aan relevante aanwijzingen uit het arrest Pammer & Alpenhof, altijd gehandeld in de redelijke overtuiging, op basis van een redelijke interpretatie van het juridische kader, dat geen van haar activiteiten de registratieplicht zou schenden. Hierbij verwijst Aux Cayes ook naar de 'Final Report on the guidelines on reverse solicitation under the Markets in Crypto Assets Regulation (**MiCA**)' (ESMA MiCAR Guidelines) van de European Securities and Markets Authority (**ESMA**) van 17 december 2024.⁴⁷

⁴⁵ Pammer & Alpenhof, r.o. 75.

⁴⁶ Pammer & Alpenhof, r.o. 81 – 83.

⁴⁷ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 3.10-3.12.

- Reactie DNB**
60. DNB volgt Aux Cayes niet in haar stelling dat zij er van uit mocht gaan dat het concept van *reverse solicitation* van toepassing was bij de vraag of Aux Cayes haar diensten 'in of vanuit Nederland' aanbood. Dit leerstuk volgt uit artikel 42 van Richtlijn 2014/65/EU (**MIFID II**) en houdt kortgezegd in dat ingeval een in de Europese Unie gevestigde of gesitueerde klant uitsluitend op eigen initiatief de verlening van een beleggingsdienst of de verrichting van een beleggingsactiviteit door een onderneming uit een derde land initieert, het vergunningsvereiste uit hoofde van MIFID II niet van toepassing is op de verlening van die dienst of de verrichting van die activiteit door de onderneming uit het derde land voor die specifieke persoon.
61. De artikelen 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft zijn op 21 mei 2020 in werking getreden. Zoals DNB hierboven – in randnummer 56 – heeft vermeld, blijkt uit de memorie van toelichting duidelijk dat de wetgever bij de invoering van artikel 23b van de Wwft voor een nadere uitleg van het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' heeft verwezen naar het arrest Pammer & Alpenhof. Daaruit blijkt (dus) ook dat de wetgever het concept van *reverse solicitation* niet van toepassing heeft geacht op het bestanddeel 'in of vanuit Nederland'. Deze memorie van toelichting is op 2 juli 2019 gepubliceerd. De stelling van Aux Cayes dat geen *guidance* beschikbaar was over de uitleg van het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' gaat dan ook voorbij aan de duidelijke overwegingen uit de memorie van toelichting: aanvullende *guidance* was niet noodzakelijk.
62. Ook in de overige wetsgeschiedenis van de implementatiewet zijn geen aanknopingspunten te vinden voor de toepasbaarheid van het concept van *reverse solicitation*. Ook op basis van een richtlijnconforme interpretatie van de artikelen 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft blijkt niet dat het concept van *reverse solicitation* van toepassing is op het bestanddeel 'in of vanuit Nederland'.
63. DNB is voorts van mening dat het naar analogie van toepassing verklaren van het concept van *reverse solicitation* in strijd zou zijn met de doelstellingen van de Wwft en het registratiegebod voor de aanbieders van cryptodiensten. Door het concept van *reverse solicitation* van toepassing te verklaren op de Wwft, zouden aanbieders van cryptodiensten mogelijk ongewenst niet onder het regulator kader van de Wwft en daarmee het toezicht van DNB, vallen, terwijl de wetgever juist heeft beoogd om het makkelijk te maken om toezicht te houden op deze aanbieders in verband met de risico's op witwassen bij cryptodiensten. Ook de EU-wetgever heeft dit beoogd nu met de inwerkingtreding van Richtlijn (EU) 2018/843 (vijfde anti-witwasrichtlijn, of **AMLD5**) is beoogd om cryptoaanbieders uitdrukkelijk aan het toezicht van de bevoegde autoriteiten te onderwerpen en zo het gebruik van virtuele valuta uit de anonimiteit te halen.⁴⁸ Beoogd is om cryptoaanbieders meldingsplichtige entiteiten te maken, zodat zij onder meer verplicht zijn cliëntenonderzoek te doen en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld overweging 8 van de considerans van de AMLD5.

64. Gelet op het voorgaande had Aux Cayes voorafgaand en tijdens de periode van overtreding - 7 juli 2023 tot 15 augustus 2024 - moeten én kunnen weten dat het concept van *reverse solicitation* niet van toepassing was op het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' uit de artikelen 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. De verwijzing van Aux Cayes naar de ESMA MiCAR Guidelines kan haar reeds niet baten omdat deze Guidelines dateren van ná de periode van overtreding en Aux Cayes haar uitleg van het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' daarom logischerwijs niet op de Guidelines heeft kunnen baseren. De vergelijking gaat ook niet op omdat de Guidelines zien op andere wettelijke bepalingen (namelijk op Verordening (EU) 2023/1114 (**MiCAR**)) dan op de artikelen 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft (die implementatie vormen van de AMLD5).
65. Ten overvloede merkt DNB op dat het concept van *reverse solicitation* Aux Cayes hoe dan ook niet kan baten, nu DNB heeft vastgesteld dat Aux Cayes zich heeft gericht op de Nederlandse markt. Van *reverse solicitation* door haar Nederlandse gebruikers is dus hoe dan ook geen sprake.
66. Op de stelling van Aux Cayes dat geen van de in het arrest Pammer & Alpenhof aangehaalde aanwijzingen van toepassing is gaat DNB hieronder separaat in.
67. DNB stelt vast dat Aux Cayes haar cryptodiensten in Nederland heeft aangeboden. Allereerst omdat zij haar cryptodiensten aan klanten in Nederland heeft aangeboden, en ten tweede, omdat zij zich naar het oordeel van DNB heeft gericht op de Nederlandse markt.
- i. Klanten in Nederland*
68. Uit de informatie die Aux Cayes op 18 september 2023 aan DNB verstrekt heeft, volgt dat Aux Cayes aan [VERTROUWELIJK] klanten in Nederland diensten aanbood (peildatum 7 augustus 2023).⁴⁹ Het gaat hierbij om [VERTROUWELIJK] retail klanten en [VERTROUWELIJK] institutionele klanten. Het transactievolume van deze klanten bedroeg in totaal € [VERTROUWELIJK],- waarvan € [VERTROUWELIJK],- voor retail klanten en € [VERTROUWELIJK],- voor institutionele klanten. Tot slot volgt uit de door Aux Cayes verstrekte informatie dat [VERTROUWELIJK] klanten ([VERTROUWELIJK]% van het totaal klanten) na inwerkingtreding van de registratieplicht op 21 mei 2020 een account bij Aux Cayes geopend hebben.
69. Uit het klantenoverzicht dat Aux Cayes op 19 januari 2024 verstrekt heeft, blijkt dat Aux Cayes [VERTROUWELIJK] klanten in Nederland in portefeuille had, waarvan [VERTROUWELIJK] retail klanten en [VERTROUWELIJK] institutionele klanten.⁵⁰ Het verschil tussen de opgaven van 7 augustus 2023 en 19 januari 2024 wordt door Aux Cayes als volgt verklaard:

"In our January 2024 update to the DNB, we noted that we were made aware of additional [VERTROUWELIJK] customers who had not previously been included in the total customer count presented in September 2023. We have learned that those customers are either:

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

⁴⁹ Rapport, bijlagen 2 en 2a.

⁵⁰ Rapport, bijlage 9c.

- Legacy customers of [VERTROUWELIJK] who, through an unrelated OKX-wide KYC update, have self-updated their country of residence to the Netherlands (when it was previously not identified as such); or,
- New customers who attempted to create an OKX account after [VERTROUWELIJK] had ceased accepting new customers from the Netherlands in April 2023. As a result of [VERTROUWELIJK] not accepting new customers from the Netherlands, those new customers were not able to complete the onboarding process. Once the [VERTROUWELIJK] Europe rebrand was complete in November 2023, these customers were - due to error - onboarded to [VERTROUWELIJK] platform.⁵¹

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

70. Het klantenoverzicht dat Aux Cayes op 16 mei 2024 aangeleverd heeft, wijst uit dat het aantal klanten in Nederland nagenoeg gelijk is aan de cijfers die Aux Cayes in januari 2024 verstrekt heeft [VERTROUWELIJK] klanten, waarvan [VERTROUWELIJK] retail klanten en [VERTROUWELIJK] institutionele klanten).⁵²

Zienswijze Aux Cayes

71. Aux Cayes stelt zich in haar zienswijze op het standpunt dat het door Aux Cayes gemaakte onderscheid tussen retail- en institutionele gebruikers relevant is, omdat de door DNB genoemde aanwijzingen enkel voor retail-gebruikers relevant kunnen zijn. Volgens Aux Cayes is het bijvoorbeeld algemeen bekend dat institutionele gebruikers (a) geen [VERTROUWELIJK] gebruiken, (b) normaliter niet de mobiele app, maar de desktopapplicatie van OKX gebruiken en (c) doorgaans niet via het Referral of Affiliate Program worden aangebracht. Volgens Aux Cayes heeft zij om die reden in eerste instantie aangenomen – en op goede gronden mogen aannemen – dat de bevindingen van DNB alleen betrekking hadden op haar retail-gebruikers. Daarom richtte Aux Cayes haar (risicobeperkende-)maatregelen in het kader van de migratie (versnellen proces, bevroren accounts) aanvankelijk niet op institutionele gebruikers. Aux Cayes stelt dat zij het migratieproces ten aanzien van institutionele gebruikers heeft versneld, toen bleek dat DNB stelde dat ook voor de dienstverlening aan de institutionele gebruikers een registratie vereist was.⁵³

Reactie DNB

72. DNB merkt in reactie op het betoog van Aux Cayes op dat in de artikelen 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft geen onderscheid wordt gemaakt tussen retail- en institutionele gebruikers. Een dergelijk onderscheid is ook niet gemaakt in de wetsgeschiedenis bij de implementatiewet. Reeds daaruit volgt dat de registratieplicht zowel van toepassing is op retailgebruikers als op institutionele gebruikers.
73. Dat zowel retail- en institutionele gebruikers onder de registratieplicht vallen, volgt ook logischerwijs uit het doel en de strekking van de registratieplicht. De registratieplicht is immers in de Wwft opgenomen om aanbieders van wisseldiensten en van bewaarportemonnees ook onder de reikwijdte van Wwft te brengen. Dat betekent dat aanbieders van bewaarportemonnees en aanbieders van wisseldiensten, net als alle andere instellingen die onder de reikwijdte van de Wwft vallen, dienen te voldoen

⁵¹ Rapport, bijlage 9a.⁵² Rapport, bijlage 15a.⁵³ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 2.13-2.15.

aan de verplichtingen van uit de Wwft, waaronder het toepassen van cliëntenonderzoek. Blijkens de definitie van 'cliënt' uit artikel 1 van de Wwft strekt dit cliëntenonderzoek zich uit tot *iedere* natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of die een transactie laat uitvoeren.

Artikel 1 van de Wwft

cliënt: natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of die een transactie laat uitvoeren

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

74. Gelet op de definitie van 'cliënt' uit artikel 1 van de Wwft had het Aux Cayes daarom duidelijk kunnen én moeten zijn dat zowel retailgebruikers als institutionele gebruikers onder de registratieplicht uit artikelen 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft vallen.
- ii. *Gericht op de Nederlandse markt*
75. DNB stelt vast dat Aux Cayes aan deze klanten cryptodiensten heeft kunnen verlenen, mede omdat zij zich actief heeft gericht op de Nederlandse markt.
76. Uit het onderzoek van DNB blijkt dat Aux Cayes uitdrukkelijk haar wil heeft geuit om commerciële belangen in Nederland aan te knopen. Dat Aux Cayes de wil heeft geuit om klanten in Nederland te winnen, blijkt uit:
 1. het aanbieden van de online betaaloptie [VERTROUWELIJK] (zie randnummers 77 tot en met 89);
 2. het openstellen van het OKX Affiliate Program voor affiliates die zich richten op de Nederlandse markt (zie randnummers 90 tot en met 96);
 3. het aanbieden van de OKX App in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en Nederlandse [VERTROUWELIJK] (zie randnummers 101 tot en met 109);

DNB zal deze drie aanwijzingen hieronder nader toelichten.

Ad 1. Het aanbieden van de online betaaloptie [VERTROUWELIJK]

77. DNB stelt vast dat Aux Cayes klanten in staat heeft gesteld om de aankoop van virtuele valuta via het online betaalmiddel [VERTROUWELIJK] op haar website af te rekenen en op haar website aangeboden heeft.⁵⁴
78. In haar reactie van 18 september 2023 stelt Aux Cayes dat zij de [VERTROUWELIJK]-betaaloptie niet aanbiedt of aangeboden heeft:

*"Second, OKX does not offer [VERTROUWELIJK] as a payment method for cryptocurrency purchases (nor has it offered [VERTROUWELIJK] as a payment method in the past). The website attached as Annex 2 is from a website called [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] has included misinformation on its website regarding the availability of [VERTROUWELIJK] to OKX users."*⁵⁵

⁵⁴ Rapport, bijlage 1a.

⁵⁵ Rapport, bijlage 2a.

79. Uit de brief van Aux Cayes van 25 oktober 2023 volgt echter dat Aux Cayes wel via de website van een betaaldienstverlener ([VERTROUWELIJK]) de [VERTROUWELIJK]-betaaloptie heeft aangeboden:

*"Please note that [VERTROUWELIJK] is not included as a payment option directly by OKX Seychelles. Rather, within the "express buy" service, [VERTROUWELIJK] may provide a quote through the [VERTROUWELIJK] gateway (which may also include [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], etc.). Please see the enclosed screenshot for your reference."*⁵⁶

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

80. Dat Aux Cayes de [VERTROUWELIJK]-betaaloptie uitsluitend indirect – via betaaldienstverlener [VERTROUWELIJK] – aangeboden heeft, doet niet af aan de constatering dat Aux Cayes betalingen via [VERTROUWELIJK] gefaciliteerd heeft.
81. Voorts wijst DNB op de schermopname die Aux Cayes aan haar reactie van 25 oktober 2024 toegevoegd heeft.⁵⁷ Uit deze schermopname volgt dat Aux Cayes betaalopties van verschillende betaaldienstverleners aanbiedt, waaronder [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Hieruit leidt DNB af dat Aux Cayes met het aanbieden van betaalopties van verschillende betaaldienstverleners de wil geuit heeft om haar diensten aan een breed publiek beschikbaar te stellen.
82. [VERTROUWELIJK] is oorspronkelijk door Nederlandse banken geïntroduceerd en is de meest gebruikte online betaalmethode in Nederland.⁵⁸ Volgens haar eigen website heeft [VERTROUWELIJK] een bereik van 100% van de Nederlandse consumenten, deed 62% van de Nederlandse consumenten online uitgaven en 71% online inkopen met [VERTROUWELIJK].⁵⁹
83. Door deze betaalmethode uitdrukkelijk aan te bieden aan haar klanten heeft Aux Cayes dan ook duidelijk laten zien dat zij de Nederlandse markt wenste te bedienen. Zij bood immers Nederlandse klanten de mogelijkheid om op een in Nederland gangbare wijze fiduciaire valuta in virtuele valuta om te wisselen. Had Aux Cayes de Nederlandse markt niet willen betreden, dan had zij, gelet op het (vrijwel) uitsluitende gebruik van [VERTROUWELIJK] door Nederlandse consumenten, deze betaalmethode niet hoeven aan te bieden. In recente rechtspraak van de Rechtbank Noord-Holland is [VERTROUWELIJK] tevens genoemd als aanwijzing dat een cryptodienstaanbieder zich op de Nederlandse markt richt.⁶⁰ Aldus leidt DNB uit het aanbieden van de betaaloptie [VERTROUWELIJK] de wilsuiting van Aux Cayes af om commerciële betrekkingen met klanten in Nederland aan te knopen.
- Zienswijze Aux Cayes
84. Aux Cayes stelt zich in haar zienswijze op het standpunt dat (a) Aux Cayes zelf geen [VERTROUWELIJK] aanbod, maar [VERTROUWELIJK] werd aangeboden door de Gateway Provider [VERTROUWELIJK] waarop Aux Cayes geen enkele invloed heeft of controle op kan uitoefenen en (b) Aux

⁵⁶ Rapport, bijlage 4a.

⁵⁷ Rapport, bijlage 4a.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld [VERTROUWELIJK].

⁵⁹ [VERTROUWELIJK].

⁶⁰ Rb. Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2023:5305, r.o. 4.2.4.

Cayes op geen enkel moment de beschikbaarheid van [VERTROUWELIJK] actief heeft bekend gemaakt in Nederland. De beschikbaarheid van [VERTROUWELIJK] via [VERTROUWELIJK] werd eerst ná het aangaan van de relatie met Aux Cayes kenbaar voor gebruikers, en kan volgens Aux Cayes logischerwijs dus niet gelden als een wilsuiking in de zin van het arrest Pammer & Alpenhof.⁶¹

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

85. In reactie op de zienswijze van Aux Cayes merkt DNB op dat de omstandigheid dat Aux Cayes de [VERTROUWELIJK]-betaaloptie uitsluitend indirect – via betaaldienstverlener [VERTROUWELIJK] – heeft aangeboden, niet afdoet aan de constatering dat Aux Cayes betalingen via [VERTROUWELIJK] gefaciliteerd heeft.
86. Ten eerste blijkt uit de schermopname die Aux Cayes aan haar reactie van 25 oktober 2024 toegevoegd heeft dat Aux Cayes betaalopties van verschillende betaaldienstverleners heeft aangeboden, waaronder [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Hieruit heeft DNB afgeleid dat Aux Cayes met het aanbieden van betaalopties van verschillende betaaldienstverleners de wil geuit heeft om haar diensten aan een breed publiek beschikbaar te stellen.
87. Ten tweede heeft Aux Cayes – hetgeen ook blijkt uit haar zienswijze – bewust gekozen om via [VERTROUWELIJK] verschillende betaalmethodes aan te bieden om, naar eigen zeggen van Aux Cayes, haar diensten aan een breed publiek beschikbaar te stellen. Dat Aux Cayes geen enkele invloed had of controle op heeft kunnen uitoefenen op de keuze van [VERTROUWELIJK] om [VERTROUWELIJK] als betaalmethode aan te bieden volgt DNB niet. Het had op de weg van Aux Cayes om zich er van te vergewissen en zo nodig contractueel met [VERTROUWELIJK] overeen te komen dat [VERTROUWELIJK] geen [VERTROUWELIJK] zou aanbieden als betaalmethode voor de diensten van Aux Cayes.
88. Daarnaast gaat Aux Cayes eraan voorbij dat zij wel degelijk in externe uitingen heeft verwezen naar de [VERTROUWELIJK]-betaaloptie. Zo stond op de website van Aux Cayes op de pagina met *frequently asked questions* een vraag opgenomen hoe met [VERTROUWELIJK] euro kon worden gestort in het account van de klant bij Aux Cayes.⁶² Verder heeft Aux Cayes in een artikel op haar website 'Introducing cash deposits and withdrawals' een verwijzing opgenomen naar de [VERTROUWELIJK]-betaaloptie.⁶³
89. Dat de beschikbaarheid van [VERTROUWELIJK] via [VERTROUWELIJK] pas eerst ná het aangaan van de relatie met Aux Cayes kenbaar was voor gebruikers en dus niet zou gelden als een wilsuiking in de zin van het arrest Pammer & Alpenhof volgt DNB ook niet.

⁶¹ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 4.9-4.14.

⁶² Rapport, bijlage 32.

⁶³ Rapport, bijlage 33.

Ad 2. Het openstellen van het OKX Affiliate Program voor affiliates die zich richten op de Nederlandse markt

90. DNB stelt tevens vast dat Aux Cayes zich op de Nederlandse markt heeft gericht middels het OKX Affiliate Program. Het OKX Affiliate Program richt zich op personen die via sociale media of eigen websites de diensten van Aux Cayes onder de aandacht van hun volgers kunnen brengen. Deze zogenoemde affiliates kunnen zich via de website van OKX aanmelden en ontvangen een vergoeding voor nieuwe gebruikers die via een affiliate-link een account bij Aux Cayes aanmaken en een transactie verrichten. Affiliates krijgen eveneens vergoedingen voor gebruikers die minstens 180 dagen niet ingelogd hebben op hun account en – via de affiliate link – opnieuw transacties verrichten. De vergoeding wordt bepaald op basis van de transactiekosten die de gebruiker betaalt.⁶⁴
91. Uit het onderzoek van DNB is gebleken dat ten minste drie Nederlandstalige websites actief zijn geweest waarop affiliate-links voor het OKX-platform vermeld worden. Dat sprake is van affiliate-links volgt uit de specifieke URL die Aux Cayes voor deelnemers aan het OKX Affiliate Program toekent. Deze Nederlandstalige websites hebben ook allemaal een Nederlandse domeinextensie (.nl). Het had op de weg gelegen van Aux Cayes om haar Affiliate Program voor (deze) Nederlandse affiliates af te sluiten.

	Website Affiliate	Datum	Bijlage
1.	[VERTROUWELIJK]	29 juni 2022	<u>24</u>
2.	[VERTROUWELIJK]	12 december 2022	<u>25</u>
3.	[VERTROUWELIJK]	22 mei 2022	<u>26</u>

92. Aux Cayes heeft tevens in haar reactie van 18 september 2023 bevestigd dat [VERTROUWELIJK] affiliates aan het OKX Affiliate Program deelgenomen hebben die zich aangemeld hebben met een Nederlands telefoonnummer (+31) en/of een e-mailadres met een Nederlandse domeinextensie (.nl).⁶⁵ Voorts heeft Aux Cayes uiteengezet dat via deze affiliates [VERTROUWELIJK] klanten een account bij Aux Cayes geopend hebben.
93. DNB merkt daarnaast op dat Aux Cayes in haar reactie van 18 september 2023 bevestigd heeft dat bepaalde landen van het OKX Affiliate Program uitgesloten kunnen worden:
- "OKX does not currently admit applicants for its global affiliate program from all countries. All affiliates must maintain an account at OKX. Thus, all persons who reside in restricted countries, as defined by the OKX Terms of Service, are prohibited from participating in the global affiliate program. In addition, OKX has discretion to deny admittance to the program for any or no reason."*⁶⁶
94. Uit de informatie in de Support-sectie van de OKX-website blijkt dat klanten uit Nederland na 18 september 2023 (alsnog) uitgesloten zijn van het OKX Affiliate Program.⁶⁷

⁶⁴ Rapport, bijlage 23.

⁶⁵ Rapport, bijlage 2a.

⁶⁶ Rapport, bijlage 2a.

⁶⁷ Rapport, bijlage 23.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

95. Dat Aux Cayes met het openstellen van het OKX Affiliate Program zich gericht heeft op de Nederlandse markt, ziet DNB bevestigd in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam. Hierin is immers geconcludeerd dat het gebruik van een affiliate programma in Nederland een aanwijzing bevat dat een instelling haar activiteiten daadwerkelijk op Nederland richt.⁶⁸

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

96. Op grond hiervan stelt DNB vast dat via Nederlandse affiliates actief geadverteerd is voor cryptodiensten van Aux Cayes en dat Aux Cayes aldus haar wil heeft geuit om via deze affiliates klanten in Nederland te winnen.

Zienswijze Aux Cayes

97. Aux Cayes merkt in haar zienswijze op dat zij, in overeenstemming met de niet-jurisdictie specifieke benaderingsstrategie, geen affiliates heeft aangetroffen die zich richtten op Nederland. Uit haar eigen onderzoek is gebleken dat geen van de door DNB genoemde partijen onderdeel is geweest van het Affiliate Program van Aux Cayes.⁶⁹

	Website Affiliate	Toelichting Aux Cayes
1.	[VERTROUWELIJK]	Dit betreft geen KOL, maar een partij die gebruik heeft gemaakt van <i>referrer code</i> "[VERTROUWELIJK]" (<i>Referral Program</i>). Er zijn echter nooit beloningen uitgekeerd, wat betekent dat de code nooit daadwerkelijk is gebruikt.
2.	[VERTROUWELIJK]	- OKX heeft op basis van [VERTROUWELIJK] geen gebruiker kunnen identificeren, terwijl alleen gebruikers KOL kunnen worden. - Ook heeft OKX geen (financiële) afspraken gemaakt met [VERTROUWELIJK] binnen het <i>affiliate program</i> en geen betalingen verricht aan deze partij in het kader van het <i>affiliate of referral program</i>. - Tenslotte geeft de website achter de (huidige) OKX knop een foutmelding, wat nader onderzoek onmogelijk maakt. De website is dus bij OKX niet bekend als code die onderdeel uitmaakt van het <i>affiliate of referral program</i>.
3.	[VERTROUWELIJK]	- Net als bij [VERTROUWELIJK], heeft OKX geen gebruiker kunnen identificeren via [VERTROUWELIJK]. - Dit was hoogstwaarschijnlijk een verwijzingslink die door iedereen geplaatst kan worden. Met andere woorden, dit zijn geen berichten namens of in opdracht van Aux Cayes. - Ook heeft OKX geen (financiële) afspraken gemaakt met [VERTROUWELIJK] binnen het <i>affiliate program</i> en geen betalingen verricht aan deze partij in het kader van het <i>affiliate of referral program</i>. - Tenslotte leidt de (huidige) OKX-knop naar de algemene aanmeldpagina van OKX. Dit betekent dat [VERTROUWELIJK] geen vergoeding zal (hebben) ontvangen wanneer iemand een nieuw account aanmaakt of aan heeft gemaakt via deze link.

98. Ten slotte merkt Aux Cayes op dat het affiliateprogramma in september 2023 alsnog ontoegankelijk is gemaakt voor gebruikers uit Nederland.⁷⁰

⁶⁸ V.zr. Rb. Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2023:9599, r.o.3.3 en 3.4.

⁶⁹ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 4.15-4.19.

⁷⁰ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 4.20.

Reactie DNB

99. Naar aanleiding van de schriftelijke zienswijze van Aux Cayes stelt DNB vast dat zij niet kan verifiëren of de drie door DNB in het boeterapport en het voornemen genoemde affiliates daadwerkelijk onderdeel hebben uitgemaakt van het OKX Affiliate Program. Deze bevinding werpt DNB daarom niet langer aan Aux Cayes tegen als onderdeel van de aanwijzing dat Aux Cayes de wil heeft geuit om klanten in Nederland te winnen door het openstellen van het OKX Affiliate Program voor affiliates die zich richten op de Nederlandse markt.
100. DNB is echter van oordeel dat Aux Cayes zich op de Nederlandse markt heeft gericht middels het OKX Affiliate Program nu Aux Cayes heeft bevestigd dat [VERTROUWELIJK] affiliates aan het OKX Affiliate Program deelgenomen hebben die zich aangemeld hebben met een Nederlands telefoonnummer (+31) en/of een e-mailadres met een Nederlandse domeinextensie (.nl).⁷¹ Voorts heeft Aux Cayes uiteengezet dat via deze affiliates [VERTROUWELIJK] klanten een account bij Aux Cayes geopend hebben. Ook is voor DNB relevant dat Aux Cayes heeft bevestigd dat bepaalde landen van het OKX Affiliate Program uitgesloten kunnen worden en dat een dergelijke uitsluiting later ten aanzien van Nederland daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Hieruit concludeert DNB dat het de bewuste keuze is geweest van Aux Cayes om het OKX Affiliate Program niet uit te sluiten voor Nederland en heeft geaccepteerd dat [VERTROUWELIJK] affiliates met een Nederlands telefoonnummer en/of een Nederlands e-mailadres aan het OKX Affiliate Program hebben deelgenomen.

Ad 3. Het aanbieden van de OKX App in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en Nederlandse [VERTROUWELIJK]

101. DNB heeft geconstateerd dat de OKX App aangeboden wordt in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse [VERTROUWELIJK].⁷² De [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] bieden de mogelijkheid om verschillende content in verschillende landen weer te geven, zo verklaart [VERTROUWELIJK]:
*"Before you submit your app for review, you'll need to set its availability. You have the option to make your app available in any of the 175 countries or regions where the [VERTROUWELIJK] is offered."*⁷³
- [VERTROUWELIJK] zegt hierover:
*"When you roll out your app release to production, open testing, or a closed testing track, you can target your release in each track to users in specific countries."*⁷⁴
102. Deze app vormt de belangrijkste manier waarop consumenten gebruik kunnen maken van de diensten van Aux Cayes. Door deze app aan te bieden in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse [VERTROUWELIJK], heeft Aux Cayes haar wil kenbaar gemaakt om diensten aan te bieden aan klanten in Nederland. DNB ziet deze constatering

⁷¹ Rapport, bijlage 2a.⁷² Rapport, bijlagen 27 en 28.⁷³ Rapport, bijlage 30.⁷⁴ Rapport, bijlage 29.**Datum**

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

gesteund door een tweetal uitspraken van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam.⁷⁵

Zienswijze Aux Cayes

103. Aux Cayes merkt in haar zienswijze op dat de omstandigheid dat de OKX App wordt aangeboden in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse [VERTROUWELIJK] op zichzelf niet voldoende kan zijn om aan te nemen dat sprake is van een 'actief' richten op een bepaald land. Aux Cayes heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een app in bepaalde regio's al dan niet aan te bieden. Hetzelfde geldt volgens Aux Cayes overigens voor de website van OKX; ook die kan relatief eenvoudig onbereikbaar worden gemaakt voor benadering uit bepaalde landen, maar daartoe heeft Aux Cayes niet besloten.⁷⁶

104. Volgens Aux Cayes stelt het arrest Pammer & Alpenhof een dergelijk vereiste nadrukkelijk niet. Aux Cayes stelt dat zij de OKX-app altijd heeft aangeboden op basis van de standaardinstellingen. Aux Cayes maakte geen selectie en verrichtte dus – net als bij haar website – geen actieve handeling om bepaalde landen, waaronder Nederland, wel of niet te bereiken.⁷⁷

Reactie DNB

105. DNB volgt Aux Cayes niet in haar zienswijze. Het betoog van Aux Cayes komt er in de kern op neer dat zolang een aanbieder van cryptodiensten zich richt op wereldwijde dienstverlening en daarom de beschikbaarheid van haar apps niet beperkt in bepaalde regio's, nog geen sprake is van gerichtheid op deze regio's. Ten eerste is het betoog van Aux Cayes selectief: zo heeft Aux Cayes zich nimmer gericht op "restricted locations", die nader zijn gespecificeerd in de servicevoorwaarden en de landen waarop andere OKX-entiteiten zich specifiek richten.

106. Zie bijvoorbeeld de Terms of Service van Aux Cayes van 13 juli 2023⁷⁸:

2.2 Note that we may not make all of the Services available in all markets and jurisdictions, and may restrict or prohibit use of all or a portion of the Services from Restricted Locations, which at this time include Hong Kong (specifically regarding our derivatives-related Services for retail users), Cuba, Iran, North Korea, Crimea, Malaysia, Singapore, Syria, United States of America including all U.S.A. territories like Puerto Rico, American Samoa, Guam, Northern Mariana Island, and the US Virgin Islands (St. Croix, St. John and St. Thomas), the Bahamas, Canada, the Netherlands, the United Kingdom (specifically regarding our derivatives-related Services for retail users), Bangladesh, Bolivia, Donetsk, Luhansk and Malta. The content of the Terms shall not be excluded from the laws of the country or region under which the user belongs. As a result, if you do not meet these eligibility requirements, do not use our Services. Residents of Canada and the Bahamas are not

⁷⁵ Vzr. Rb Rotterdam 6 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9599, r.o. 3.4 en vzr. Rb Rotterdam 13 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2110, r.o. 7.6.4.

⁷⁶ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 4.21-4.22.

⁷⁷ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 4.23.

⁷⁸ Rapport, bijlage 21.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

permitted to open new accounts at OKX or access the Services if they have not yet opened an account.

107. Ten tweede komt de (kennelijk bewuste) keuze van Aux Cayes om de beschikbaarheid van de OKX App in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse [VERTROUWELIJK] niet uit te sluiten voor rekening en risico van Aux Cayes. Naar het oordeel van DNB is juist het door Aux Cayes selecteren dan wel geselecteerd houden van 'Nederland' in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse [VERTROUWELIJK] een indicatie dat Aux Cayes de wil heeft geuit om commerciële betrekkingen met consumenten aan te knopen in Nederland. Bovendien was de OKX App makkelijk in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse [VERTROUWELIJK] te vinden. Het betoog van Aux Cayes kan DNB dan ook niet tot een ander oordeel brengen.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

108. Dat het beschikbaar zijn van een app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] een relevant criterium is blijkt ook uit de rechtspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam. Zo overwoog de voorzieningenrechter in haar uitspraak van 6 september 2023:

"Tot slot kan, gelet op het feit dat een uitgever van een app zelf kan bepalen in welke landen de app beschikbaar is, niet anders worden geconcludeerd dan dat [verzoekster] met het beschikbaar stellen van de [handelsnaam]-app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] haar wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in Nederland. Dat de [handelsnaam]- app wereldwijd is uitgerold en niet is geadverteerd of anderszins is gepromoot in deze Nederlandse app stores, noopt, anders dan [verzoekster] meent, niet tot een ander oordeel.

(...)

*3.5 Uit het voorgaande volgt dat [verzoekster] haar diensten met betrekking tot virtuele valuta in Nederland heeft aangeboden en nog steeds aanbiedt. Het betoog faalt."*⁷⁹

109. Het voorgaande heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam nogmaals bevestigd in haar uitspraak van 13 maart 2024:

*"Verzoekster heeft niet ontkend dat in de periode waarop de verweten gedraging ziet haar apps in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] beschikbaar waren. Dit geldt in ieder geval voor de [App 1]. Een cruciaal verschil met een website die doorgaans een mondiaal karakter heeft, is dat een uitgever van een app zelf kan bepalen in welke landen deze beschikbaar moet zijn. Dit bewust beschikbaar stellen geldt als een uitdrukking van de wil van de uitgever om consumenten uit Nederland als klant te winnen."*⁸⁰

⁷⁹ Vzm. Rb. Rotterdam 6 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9599, r.o. 3.4 en 3.5.

⁸⁰ Vzm. Rb. Rotterdam 13 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2110, r.o. 7.6.4.

Beoordeling van aanwijzingen in onderling verband

Zienswijze Aux Cayes

110. Aux Cayes betoogt in haar zienswijze dat - zelfs als één van de drie door DNB genoemde punten zou kunnen worden gezien als een aanwijzing dat zij zich actief heeft gericht op de Nederlandse markt - dat nog niet betekent dat de op basis van het arrest Pammer & Alpenhof vereiste duidelijke wilsuitdrukking is gegeven. Volgens Aux Cayes heeft het HvJEU in het arrest overwogen dat dergelijke aanwijzingen, (eventueel) in hun onderling verband beschouwd, het bewijs kunnen leveren van een activiteit die is gericht op een specifieke lidstaat.⁸¹
111. Aux Cayes betoogt dat de door DNB genoemde aanwijzingen van geheel andere orde zijn en niet te vergelijken met zijn de aanwijzingen die in eerdere boetebesluiten een belangrijke rol hebben gespeeld. Voor zover deze aanwijzingen al indicatief kunnen zijn voor enige gerichtheid op de Nederlandse markt, geldt volgens Aux Cayes dat zij een afgeleide zijn van de mondiale beschikbaarheid van de door Aux Cayes aangeboden diensten.⁸²
112. Volgens Aux Cayes kan daaruit niet een duidelijke uitdrukking van de wil van Aux Cayes om gebruikers in specifiek Nederland als klanten te winnen worden afgeleid. Volgens Aux Cayes kunnen de genoemde aanwijzingen noch apart, noch in samenhang gezien voldoende grond vormen om – zoals voor het opleggen van een boete vereist – buiten redelijke twijfel aan te tonen dat Aux Cayes zich op de Nederlandse markt richtte.⁸³

Reactie DNB

113. DNB stelt voorop dat uit het arrest Pammer & Alpenhof niet volgt dat slechts sprake is van een duidelijke wilsuitdrukking als sprake is van meerdere aanwijzingen die in hun onderling verband worden beschouwd. Ook slechts één aanwijzing zou het bewijs kunnen leveren van een activiteit die is gericht op een specifieke lidstaat. Het HvJEU heeft immers gesproken over 'eventueel' in hun onderling verband beschouwd'.⁸⁴
114. De stelling van Aux Cayes dat de aanwijzingen een afgeleide zijn van de mondiale beschikbaarheid van de door Aux Cayes aangeboden diensten en daarom geen sprake is van gerichtheid op de Nederlandse markt volgt DNB niet. Aux Cayes gaat eraan voorbij dat het HvJEU een dergelijke nuancering op het criterium of sprake is van "activiteiten gericht op" niet heeft aangebracht in het arrest Pammer & Alpenhof. Sterker nog, uit het arrest Pammer & Alpenhof blijkt dat het HvJEU een dergelijke mondiale beschikbaarheid van een dienst nadrukkelijk niet laat afdoen aan de omstandigheid dat een aanbieder zich ook kan richten op één of meerdere lidstaten nu ook als een van de aanwijzingen kan kwalificeren het gebruik van een neutrale topleveldomeinnaam, zoals „.com” of „.eu”. In andere woorden: dat een aanbieder met zijn diensten een mondiale beschikbaarheid nastreeft, laat onverlet dat sprake kan zijn van aanwijzingen dat sprake is van een duidelijke wilsuitdrukking om diensten te richten op één of meerdere lidstaten.

⁸¹ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 4.24.

⁸² Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 4.24

⁸³ Schriftelijke zienswijze Aux Cayes, randnummers 4.25.

⁸⁴ Pammer & Alpenhof, r.o. 83.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

115. DNB concludeert daarom dat ieder van de drie door DNB vastgestelde aanwijzingen op zichzelf maar ook in hun onderling verband beschouwd, het bewijs leveren dat Aux Cayes haar wil heeft geuit om klanten in Nederland te winnen en zich zodoende heeft gericht op de Nederlandse markt.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Conclusie bestanddeel 'in of vanuit Nederland'

116. In lijn met het arrest Pammer & Alpenhof zijn er aldus evidente aanwijzingen dat Aux Cayes op meerdere manieren haar wil heeft geuit om klanten in Nederland te winnen en zich zodoende heeft gericht op de Nederlandse markt. Daarmee is naar het oordeel van DNB aan het bestandsdeel 'in of vanuit Nederland' voldaan.

d. Beroeps – of bedrijfsmatig

117. In de Memorie van Toelichting bij de Wwft is opgemerkt dat het beroeps- of bedrijfsmatige karakter van een activiteit, onder meer volgt uit het feit dat de dienstverlening niet slechts incidenteel plaatsvindt en dat de aanbieder een beloning ontvangt of er inkomsten mee genereert. De dienstverlening moet dus stelselmatig of met enige regelmaat plaatsvinden. 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.⁸⁵
118. Onder randnummer 69 merkt DNB op dat Aux Cayes aan [VERTROUWELIJK] klanten haar cryptodiensten heeft aangeboden. Het ging daarbij om een totaal transactievolume van € [VERTROUWELIJK] dat is gegenereerd door actieve Nederlandse klanten. Op basis hiervan stelt DNB vast dat de dienstverlening van Aux Cayes niet incidenteel maar stelselmatig plaatsvindt.
119. Om basis van het voorgaande is naar het oordeel van DNB aan het bestanddeel 'beroeps- of bedrijfsmatig' voldaan.

e. Registratieplicht

120. DNB stelt vast dat Aux Cayes in de periode van de overtreding nimmer als aanbieder van cryptodiensten bij DNB geregistreerd heeft gestaan.⁸⁶ Dat Aux Cayes sinds 11 december 2023 is gestart met de overdracht van haar klanten in Nederland naar [VERTROUWELIJK], neemt niet weg dat Aux Cayes tot het moment waarop alle Nederlandse klanten zijn overgedragen, nog klanten in Nederland heeft bediend.⁸⁷ Uiteindelijk heeft Aux Cayes aangegeven dat zij op 4 september 2024 de resterende accounts in Nederland naar [VERTROUWELIJK] heeft gemigreerd en/of dat deze gesloten zijn.⁸⁸
121. Aan de hand hiervan stelt DNB vast dat Aux Cayes niet aan het bestanddeel 'registeren bij DNB' heeft voldaan.

⁸⁵ Kamerstukken II 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 26.

⁸⁶ Zie het openbare register van DNB via: <https://www.dnb.nl/openbaar-register/registers-van-aanbieders-van-cryptodiensten>.

⁸⁷ Rapport, bijlage 9a.

⁸⁸ Rapport, bijlagen 19 tot en met 19b.

Tussenconclusie registratiegebod

122. Op basis van het voorgaande, concludeert DNB dat Aux Cayes beroeps- en bedrijfsmatig cryptodiensten in Nederland heeft aangeboden, zonder te beschikken over de daartoe vereiste registratie bij DNB.

Datum

27 mei 2025

Registratiegebod bij dienstverlening

123. Op grond van artikel 23c, derde lid, van de Wwft kan een aanbieder (als bedoeld in artikel 23b van de Wwft) enkel cryptodiensten (als bedoeld in hoofdstuk 3A van de Wwft) aanbieden, indien deze aanbieder geregistreerd is.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Tussen conclusie registratiegebod bij dienstverlening

124. Zoals hierboven onder randnummer 121 is beschreven, concludeert DNB dat Aux Cayes niet bij DNB geregistreerd is.

B.2.4 Conclusie: overtreding van registratieverbod

125. Gelet op voormeld onderzoek, met inachtneming van het wettelijk kader, constateert DNB dat Aux Cayes in ieder geval van 7 juli 2023⁸⁹ tot 15 augustus 2024⁹⁰ artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft heeft overtreden door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten (diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees) aan te bieden.

C. Handhavingsbevoegdheid van DNB

126. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen (**het handhavingsbeleid**).⁹¹ Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen.
127. Ingevolge artikel 30 van de Wwft is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

D. Belangenafweging

128. Voordat DNB een bestuurlijke boete oplegt, weegt zij de betrokken belangen af. DNB beoordeelt alle relevante omstandigheden van het geval en overweegt of het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege de geconstateerde overtredingen passend en geboden is. Onderdeel van de belangenafweging zijn in ieder geval de ernst van de overtreding en de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten. DNB betreft ook de naar voren gebrachte zienswijze in de belangenafweging.
129. Aux Cayes verzoekt in haar zienswijze om, indien DNB onverhoopt overgaat tot boeteoplegging, het boetebedrag significant te matigen. Aux Cayes brengt hiertoe gronden naar voren die zien op de ernst van de overtreding,

⁸⁹ Rapport, bijlage 27; zijnde de datum van de update van de app in de [VERTROUWELIJK].

⁹⁰ Rapport, bijlagen 17 en 19a; zijnde de datum waarop Aux Cayes heeft aangegeven dat zij de resterende bewaarportemonnees van klanten in Nederland gesloten heeft.

⁹¹ Zie het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' gepubliceerd op 2 november 2020 (Stcrt. 2020, 56540).

de verwijtbaarheid daarvan en overige omstandigheden. Deze gronden en de reactie van DNB hierop worden hieronder nader besproken.

D.1 Ernst van de overtreding

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

130. DNB beschouwt de overtredingen als zeer ernstig.
131. 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 cruciaal dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden. Het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van uit criminele activiteiten verkregen opbrengsten, kan de integriteit, stabiliteit en reputatie van het financiële stelsel schaden en een gevaar betekenen voor de ontwikkeling van dit stelsel en de interne markt. Hetzelfde geldt voor het gebruik van de financiële sector voor het aanwenden van geld voor terroristische doeleinden. Witwassen en terrorisme vormen daarnaast een ernstige bedreiging voor de samenleving. Daarom zijn poortwachters nodig om het Nederlandse financiële stelsel te beschermen. Cryptodienstaanbieders vervullen zo'n poortwachtersfunctie. Van hen wordt dan ook verwacht dat zij zich voorafgaand aan en tijdens hun dienstverlening inspannen om te voorkomen dat het Nederlandse financiële stelsel voor het witwassen van geld of het financieren van terrorisme wordt gebruikt. DNB ziet hierop toe. Daarom moet een aanbieder van cryptodiensten zich sinds 21 mei 2020 bij DNB registeren.
132. Deze registratieplicht is noodzakelijk en belangrijk, omdat bij cryptodiensten een hoog risico op witwassen en financieren van terrorisme bestaat. Dit hangt samen met de anonimiteit die gepaard gaat met transacties met virtuele valuta. Gezien deze risico's heeft de wetgever het noodzakelijk geacht om de registratieplicht in te voeren, vóórdat diensten in of vanuit Nederland kunnen worden verleend. Dit stelt DNB als toezichthouder op aanbieders van cryptodiensten in staat om adequaat toezicht te houden en daarmee de integriteitsrisico's die gepaard gaan met het verlenen van cryptodiensten te mitigeren. DNB is dan ook van oordeel dat een overtreding van deze registratieplicht een ernstige overtreding van de Wwft is.
133. Bij de bepaling van de ernst van deze overtredingen, neemt DNB in overweging dat het sinds mei 2021 wettelijk verplicht is dat een aanbieder die cryptodiensten in Nederland aanbiedt zich registreert bij DNB. Zoals hiervoor is beschreven heeft Aux Cayes in ieder geval sinds 7 juli 2023 tot 15 augustus 2024 cryptodiensten in Nederland aangeboden. Bij brieven van 7 augustus 2023⁹² en 12 oktober 2023⁹³ heeft DNB Aux Cayes gewezen op de registratieplicht en haar overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Ondanks de bekendheid van Aux Cayes met de geldende wet- en regelgeving heeft Aux Cayes haar

⁹² Kenmerk: [VERTROUWELIJK], rapport, bijlage 1a.

⁹³ Kenmerk: [VERTROUWELIJK], rapport, bijlage 3a.

Nederlandse klanten niet direct gemigreerd waardoor de overtredingen in ieder geval tot en met 15 augustus 2024 hebben voortgeduurd. Daarmee heeft Aux Cayes in ieder geval gedurende ruim een jaar de relevante Wwft-bepalingen niet nageleefd en zich onttrokken aan het toezicht van DNB.

134. Doordat Aux Cayes niet geregistreerd was bij DNB, terwijl zij wel cryptodiensten aanbood in Nederland, doorkruiste zij de doelstellingen van de Wwft. Hierdoor liep Aux Cayes een verhoogd risico dat via haar het Nederlandse financiële stelsel werd gebruikt voor witwassen van geld en financieren van terrorisme. Zo heeft Aux Cayes 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. Daarnaast heeft Aux Cayes hiermee financieel (concurrentie)voordeel genoten. Aux Cayes heeft zich op de Nederlandse markt begeven zonder registratie waar andere cryptodienstaanbieders dit niet hebben gedaan. Hierdoor heeft zij gedurende die jaren (in tegenstelling tot andere cryptodienstaanbieders) geen registratie- en toezichtkosten of andere kosten voor de naleving van de Wwft en het (doorlopend) toezicht van DNB hoeven maken.
135. In haar zienswijze onder randnummer 4.31.1 benadrukt Aux Cayes dat deze zaak fundamenteel verschilt van, en van andere aard is dan, eerdere handhavingszaken van DNB, dat zou volgens Aux Cayes in een eventueel boetebesluit tot uiting zou moeten komen. Aux Cayes brengt hierbij naar voren dat de in het Voornemen aangehaalde 'aanwijzingen' naar haar mening niet eenduidig zijn. Deze 'aanwijzingen' zijn het gevolg van een wereldwijde beschikbaarheid van Aux Cayes aangeboden cryptodiensten en vormen geen aanwijzing voor een gerichte focus op de Nederlandse markt. Bovendien is de betrokken gebruikersgroep relatief klein (minder dan [VERTROUWELIJK]% van het gehele gebruikersbestand van OKX). De vermeende schending van de Registratieverplichting heeft dan ook niet geleid tot enig materieel financieel voordeel voor Aux Cayes.
136. DNB merkt hierover op dat zij reeds onder randnummers 40 tot en met 116 uiteen heeft gezet dat Aux Cayes cryptodiensten in Nederland heeft aangeboden. Dat er in casu minder aanwijzingen zijn dan in voorgaande handhavingszaken van DNB maakt niet dat artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft niet is overtreden. Voorts benadrukt DNB dat juist vanwege het mondiale karakter van Aux Cayes zij op de hoogte had moeten zijn van de geldende wet- en regelgeving in de betreffende landen waar zij haar diensten aanbiedt, dat Aux Cayes heeft nagelaten zichzelf hiervan op de hoogte te brengen komt dan ook voor risico van Aux Cayes zelf.
137. Voorts merkt DNB op dat hoewel de betrokken gebruiksgroep voor OKX klein was, haar activiteiten waren naar mening van DNB niet beperkt. Gedurende de overtredingsperiode heeft Aux Cayes weliswaar haar diensten aangeboden aan een beperkte gebruikersgroep, het transactievolume van deze klanten was echter zeer hoog. Volgens opgave van Aux Cayes betrof het aantal Nederlands klanten minstens [VERTROUWELIJK] klanten.⁹⁴ Deze klanten in Nederland hebben tezamen

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

⁹⁴ Rapport, bijlage 15a.

een groot aantal transacties verricht met een fors transactievolume (totaal ruim € [VERTROUWELIJK]).⁹⁵

138. Het bovenstaande leidt ertoe dat DNB de overtredingen ondanks de door Aux Cayes ingediende zienswijze als zeer ernstig beschouwt.

Datum

27 mei 2025

D.2 Mate van verwijtbaarheid

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

139. Daarnaast acht DNB de overtredingen verwijtbaar.
140. Aux Cayes is een mondiaal opererende cryptodienstaanbieder. Als mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten had Aux Cayes op de hoogte moeten zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving. Aux Cayes 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 registratie⁹⁶, heeft DNB een seminar georganiseerd⁹⁷, heeft DNB nieuwsbrieven uitgebracht en heeft zij veelvuldig contact gehad met diverse media, die vervolgens over de (aanstaande) registratieplicht hebben gepubliceerd.⁹⁸ Ook de eerder door DNB op haar website gepubliceerde handhavingsmaatregelen (de eerste was al op 18 augustus 2021 gepubliceerd) hadden Aux Cayes moeten waarschuwen dat zij (mogelijk) illegaal op de Nederlandse cryptomarkt opereerde.
141. Aux Cayes heeft in haar zienswijze onder 4.31.2 naar voren gebracht dat er aanzienlijke rechtsonzekerheid bestond over de invulling van het essentiële element 'in of vanuit Nederland', in het bijzonder in relatie tot partijen zoals Aux Cayes die geregistreerd zijn derde-landen. Duidelijkheid kwam volgens Aux Cayes pas met de inwerkingtreding van de MiCAR en dus nadat DNB haar voornemen tot boeteoplegging aan Aux Cayes had geuit. Tijdens de Overtredingsperiode heeft Aux Cayes volgens eigen zeggen dan ook gehandeld in de redelijke overtuiging dat geen van haar activiteiten de registratieverplichting zouden schenden.
142. DNB merkt hierover op dat zij reeds in randnummer 60 uiteen heeft gezet dat de stelling van Aux Cayes dat geen guidance beschikbaar was over de uitleg van het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' dan ook voorbij gaat aan de duidelijke overwegingen uit de memorie van toelichting: aanvullende guidance was niet noodzakelijk. Voorts heeft DNB reeds op 11 november 2019, dus ruim voor inwerkingtreding van de registratieplicht, op de website van DNB al een (Engelstalige) factsheet gepubliceerd waarin het element 'in of vanuit Nederland' geduid is.⁹⁹ In deze factsheet is ook de uitnodiging gedaan om contact op te nemen met DNB via crypto@dnb.nl om eventuele vragen in te dienen. Aux Cayes heeft van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Dat Aux Cayes in haar zienswijze onder

⁹⁵ Rapport, bijlagen 2 en 2a.

⁹⁶ <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2020/dnb-roept-cryptodienstverleners-op-om-voor-18-mei-een-registratie-aan-te-vragen>.

⁹⁷ <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/oud/seminar-integriteitstoezicht-voor-aanbieders-cryptodiensten/>.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld: <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/oud/21-mei-definitieve-datum-inwerkingtreding-implementatiewet/> [VERTROUWELIJK].

⁹⁹ Rapport, bijlage 34.

randnummer 4.27 tot en met 4.31.2 betoogt dat punitieve handhaving niet voorzienbaar zou zijn omdat er onzekerheid bestond over de interpretatie van de bestanddelen 'in of vanuit Nederland' en 'richten op' kan DNB dan ook niet volgen.

143. DNB heeft bovendien sinds 7 oktober 2023 meerdere malen aan Aux Cayes gemeld dat zij de Wwft niet naleeft door zonder registratie bij DNB cryptodiensten in Nederland aan te bieden. Dit heeft DNB gecommuniceerd bij brieven van 7 augustus 2023¹⁰⁰ en 12 oktober 2023¹⁰¹. Bovendien beschikte een andere entiteit uit de OKX-groep ([VERTROUWELIJK]) wel over een registratie bij DNB. Desondanks heeft Aux Cayes verzuimd om haar klanten in Nederland bij deze geregistreerde entiteit onder te brengen. Een gevolg hiervan is dat de dienstverlening van de OKX-groep aan klanten in Nederland grotendeels buiten het zicht van DNB plaatsgevonden heeft. Pas op 11 december 2023¹⁰² is Aux Cayes gestart met de overdracht van haar klanten in Nederland naar [VERTROUWELIJK] en op 15 augustus 2024¹⁰³ zijn de resterende accounts in Nederland naar [VERTROUWELIJK] gemigreerd en/of gesloten. Tot die tijd is Aux Cayes zonder registratie actief geweest op de Nederlandse cryptomarkt.
144. DNB is dan ook van mening dat de overtreding Aux Cayes, ondanks de door Aux Cayes naar voren gebrachte zienswijze, volledig te verwijten is.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

D.3 Overige omstandigheden

Boete niet voorzienbaar

145. Aux Cayes brengt in haar zienswijze naar voren dat het voornemen van DNB om een boete op te leggen is gebaseerd op de registratieplicht, zoals deze is gecodificeerd in artikel 23c van de Wwft. Aux Cayes geeft hierbij aan dat uit deze bepaling zelf niet volgt hoe het bepalende element 'actief richten op' moet worden uitgelegd. Volgens Aux Cayes waren hiertoe conflicterende interpretaties mogelijk. Daarbij heeft DNB in deze periode geen guidance gegeven. DNB is in het Voornemen uitgegaan van zelf geformuleerde – maar voor Aux Cayes op geen enkel moment kenbare – 'aanwijzingen' waarmee zij het concept 'actief richten op' invult. Dit concept is overigens evenmin zodanig verwoord is in de wet, wetsgeschiedenis of relevante rechtspraak. De eerdere boetebesluiten leidden volgens Aux Cayes evenmin tot voorspelbaar overheidsoptreden door DNB; de daarin relevante 'aanwijzingen' zijn niet toepasbaar op deze casus. Aux Cayes betoogt dat door bovengenoemde omstandigheden de bevoegdheid van DNB om voor overtreding van de registratieplicht conform de wijze waarop deze uiteen is gezet in het Voornemen onvoldoende wettelijk verankerd is en onvoldoende voorzienbaar was voor Aux Cayes.
146. DNB merkt hierover op dat de eis van voorzienbaarheid, ook wel het *lex certa*-beginsel, dat mede besloten ligt in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (**Handvest**) en artikel 7 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (**EVRM**), vereist met het oog op de rechtszekerheid dat in ieder geval de invulling van een wettelijke bepaling voldoende

¹⁰⁰ Kenmerk: [VERTROUWELIJK], rapport, bijlage 1a.

¹⁰¹ Kenmerk: [VERTROUWELIJK], rapport, bijlage 3a.

¹⁰² Rapport, bijlagen 9 en 9a.

¹⁰³ Rapport, bijlagen 19 tot en met 19b.

duidelijk, bepaald en kenbaar (voorzienbaar) dient te zijn. De strekking van het begrip voorzienbaarheid hangt in grote mate af van de inhoud van de betrokken tekst, zijn toepassingsgebied en het aantal en de hoedanigheid van degenen op wie die tekst van toepassing is. DNB is van oordeel dat de registratieplicht, zoals deze was opgenomen in artikel 23c van de Wwft, volstrekt duidelijk, bepaald en kenbaar is.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

147. De eis van voorzienbaarheid verzet zich er voorts niet tegen dat de betrokken personen deskundig advies dienen in te winnen om de consequenties te kunnen beoordelen die uit een bepaalde handeling kunnen voortvloeien. Dit geldt in het bijzonder voor professionele marktdeelnemers, zoals aanbieders van cryptodiensten als Aux Cayes, die de nodige voorzichtigheid in acht plegen te nemen bij het verlenen van hun diensten. Ook mag van hen verwacht worden dat zij bijzondere zorg betrachten bij het beoordelen van de eisen waaronder zij deze diensten kunnen verlenen en de daarmee verbonden risico's.¹⁰⁴ Zoals in randnummer 136 en 140 is toegelicht, is DNB van mening dat Aux Cayes als mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten op de hoogte diende te zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving. Het had op de weg van Aux Cayes, als professionele partij, gelegen om bij twijfel over haar dienstverlening deskundig advies in te winnen.
148. DNB kan Aux Cayes tevens niet volgen dat de aanwijzingen uit eerdere boetebesluiten van DNB niet toepasbaar zijn op de aanwijzingen uit het dossier van Aux Cayes. Deze aanwijzingen volgen uit het arrest 'Pammer & Alpenhof' van het HvJEU en zijn dan ook in brede zin toepasbaar. Het ging in eerdere boetebesluiten bijvoorbeeld ook om de aanwijzing dat de online betaaloptie [VERTROUWELIJK] werd aangeboden en de beschikbaarheid van een app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en Nederlandse [VERTROUWELIJK].
149. Bovenstaande maakt dat de vastgestelde overtredingen naar het oordeel van DNB voorzienbaar hadden kunnen zijn voor Aux Cayes. Het betoog van Aux Cayes dat DNB geen bevoegdheid heeft om onder genoemde omstandigheden een bestuurlijke boete op te leggen slaagt niet.

Overige relevante factoren

150. Tot slot heeft Aux Cayes in haar zienswijze, onder 4.31.3, naar voren gebracht dat zij volledig en tijdig heeft meegewerkt aan het onderzoek van DNB en dat zij daarbij volledig transparant is geweest. In het kader van het onderzoek van DNB heeft Aux Cayes bovendien aanzienlijke tijd en inspanningen besteed aan het versnellen van de migratie van haar klanten naar [VERTROUWELIJK]. Tijdens de migratie heeft Aux Cayes DNB regelmatig en uitvoerig op de hoogte gehouden van de vorderingen hiervan.
151. DNB erkent met Aux Cayes, zoals zij onder randnummer 4.31.3 van haar zienswijze aanvoert, dat zij tijdens het onderzoek van DNB stappen heeft gezet om de overtredingen te beëindigen en herhaling van de overtredingen te voorkomen door de overdracht van haar klanten in Nederland naar [VERTROUWELIJK]. Aux Cayes heeft DNB hierbij op de

¹⁰⁴ Zie de uitspraak van het EHRM van 20 januari 2009, Sud Fondi SRL en anderen tegen Italië, nr. 75909/01 (ECLI:CE:ECHR:2009:0120JUD007590901), herhaald in de uitspraak van het CBB van 26 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:961, r.o. 5.4.

hoogte gehouden met regelmatige schriftelijke updates, zoals Aux Cayes in haar zienswijze ook aangeeft. Uiteindelijk heeft Aux Cayes op 5 september 2024 aangegeven dat de laatste klanten naar [VERTROUWELIJK] zijn gemigreerd. Hierin ziet DNB aanleiding om conform het Algemeen boetetoemettingsbeleid DNB¹⁰⁵ (**boetetoemettingsbeleid**) de boete te matigen. DNB zal hierover onder randnummer 161 nader ingaan.

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

D.4 Conclusie

152. Gezien het voorgaande acht DNB een bestuurlijke boete passend en geboden.

E. Hoogte bestuurlijke boete

153. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete neemt DNB artikel 31 van de Wwft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**), de artikelen 3:4 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) en het boetetoemettingsbeleid in acht.
154. 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,-.
155. DNB zal de hoogte van de bestuurlijke boete vaststellen aan de hand van het stappenplan als bedoeld in artikel 3 van het boetetoemettingsbeleid (**stappenplan**). Het basisbedrag van € 2.000.000,- vormt op basis van stap 1 van het stappenplan het uitgangspunt bij het vaststellen van het boetebedrag.
156. 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.
157. Zoals DNB onder randnummers 130 tot en met 138 heeft overwogen, is DNB van oordeel dat de overtredingen zeer ernstig zijn. De zienswijze van Aux Cayes heeft hierin geen verandering teweeg gebracht. DNB ziet dan ook aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 2 (ernst en/of duur) met 25% te verhogen tot € 2.500.000,-.
158. Voorts heeft DNB onder randnummers 139 tot en met 144 overwogen dat zij de overtredingen verwijtbaar acht. Ook in dit kader heeft de zienswijze van Aux Cayes DNB niet tot een ander oordeel gebracht. DNB ziet dan ook geen aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 3 (verwijtbaarheid) van het stappenplan te verlagen of verhogen.
159. 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 overtredingen nog geen vijf jaar zijn verlopen

¹⁰⁵ Zie www.dnb.nl voor het 'Algemeen boetetoemettingsbeleid DNB', vastgesteld op 12 december 2020 zoals laatst gewijzigd op 16 april 2022 (Staatscourant 2022, 10423).

sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan Aux Cayes voor eenzelfde overtreding.

160. 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.
161. Zoals reeds onder randnummer 151 is overwogen, ziet DNB aanleiding voor matiging van het boetebedrag op basis van stap 6 (passendheidstoets). DNB overweegt hierbij dat Aux Cayes adequate maatregelen heeft genomen om de overtredingen te beëindigen en adequate maatregelen heeft getroffen ter voorkoming van herhaling van de overtredingen. Gelet op stap 6, onder b, van het stappenplan en bijlage 2 van het boetetoemetingsbeleid zal DNB het op basis van de stappen 1 tot en met 5 vastgestelde boetebedrag daarom matigen met 10% tot een bedrag van € 2.250.000,-.
162. Een verhoging van het boetebedrag op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan is niet van toepassing, nu DNB geen door Aux Cayes verkregen voordeel heeft kunnen vaststellen of een reële inschatting daarvan heeft kunnen maken.
163. Het boetebedrag dat op basis van de stappen 1 tot en met 7 van het stappenplan is vastgesteld, bedraagt derhalve € 2.250.000,-.
164. Aux Cayes 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 verder te matigen op basis van stap 8 (draagkracht) van het stappenplan.
165. Gelet op het voorgaande legt DNB aan Aux Cayes een bestuurlijke boete op van **€ 2.250.000,-** voor de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

F. Betaling van de boete

166. 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]. Indien niet binnen deze termijn wordt betaald, zal DNB vanaf de eerste dag na het verstrijken van deze betalingstermijn over het openstaande bedrag wettelijke rente in rekening brengen.

G. Bezwaar

167. 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: bezwarenbbox@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

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

website: <https://www.dnb.nl/bezwaar-indienen>. Ondertekende
bezwaarschriften kunnen ook per post worden ingediend bij:

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

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

168. Ingevolge artikel 32b van de Wwft wordt met het instellen van bezwaar en beroep de verplichting tot betaling opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, totdat op dat beroep is beslist. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.
169. Iedere belanghebbende kan DNB verzoeken om kosteloze toezending van (een kopie van) de op de zaak betrekking hebbende stukken. DNB treedt vervolgens met u in overleg over de wijze van verstrekking van de op de zaak betrekking hebbende stukken.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]

Gita Salden
Directeur

Bijlage 1 Wettelijk kader

Artikel 23b van de Wwft bepaalt:

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

Datum

27 mei 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Artikel 23c van de Wwft bepaalt:

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