

Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 30 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme aan Coinbase Europe Ltd

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

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

1. DNB legt aan Coinbase Europe Ltd (Coinbase), gevestigd in Ierland op het adres 70 Sir John Rogerson's Quay, D02 R296 te Dublin, een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 30 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze bestuurlijke boete wordt aan Coinbase opgelegd voor overtreding van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft (boetebesluit).

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

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

2. DNB gaat ingevolge artikel 32f, eerste lid, in samenhang met het vierde lid, van de Wwft over tot het openbaar maken van het boetebesluit. De geschoonde versie van dit besluit met bijbehorend nieuwsbericht (**bijlage 3**) zal op de website van DNB worden gepubliceerd nadat **vijf werkdagen** zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan Coinbase bekend is gemaakt. Daarnaast zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op Twitter het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst in zowel Nederlands als Engels twitteren: *"Boete voor Coinbase Europe Ltd vanwege het tot 22 september 2022 zonder de wettelijk vereiste registratie aanbieden van cryptodiensten"* en *"DNB imposes administrative fine on Coinbase Europe Ltd for providing crypto services without the required registration until 22 September 2022"*.

Aan dit besluit liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

A. Wettelijk kader

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

B. Onderzoek van DNB

Aanleiding en verloop onderzoek

2. Coinbase heeft op 24 september 2020 een registratieaanvraag ingediend (Registratieaanvraag I) bij DNB voor het in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta

en fiduciaire valuta en het aanbieden van bewaarportemonnees (cryptodiensten).¹

Datum

18 januari 2023

3. Naar aanleiding van Registratieaanvraag I heeft DNB op 14 oktober 2020 een brief aan Coinbase gestuurd waarin zij Coinbase mededeelde dat deze registratieaanvraag onvolledig was en aanvullende stukken nodig waren.²
4. In reactie op het verzoek van 14 oktober 2020, heeft Coinbase op 30 oktober 2020 aanvullende informatie verstrekt via het Digitaal Loket. Uit de door Coinbase overgelegde informatie bleek onder meer dat Coinbase op dat moment voornemens was per 15 november 2020 alle Nederlandse klanten van [VERTROUWELIJK] over te laten gaan naar Coinbase.³
5. Bij e-mail van 21 december 2020 heeft Coinbase Registratieaanvraag I ingetrokken. Coinbase was van mening dat haar interne procedures voldeden aan de vereisten van de Sanctiewet 1977. Desondanks kon zij niet voldoen aan de eisen die DNB stelde.⁴ Coinbase heeft daarbij aangegeven te zullen stoppen met haar dienstverlening te richten tot de Nederlandse markt.
6. Bij brief van 19 januari 2021 heeft DNB de intrekking van Registratieaanvraag I bevestigd.⁵ Tevens heeft DNB Coinbase in die brief gewezen op het verbod om in Nederland cryptodiensten aan te bieden zonder registratie bij DNB en dat Coinbase over een registratie diende te beschikken als zij haar dienstverlening aan Nederlandse klanten wilde voortzetten.
7. Naar aanleiding van de intrekking van Registratieaanvraag I heeft DNB onderzoek gedaan naar de dienstverlening van Coinbase. Uit dit onderzoek bleek dat Coinbase in strijd handelde met artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft, door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aan te blijven bieden.
8. Bij brief van 19 april 2021 heeft DNB Coinbase van de voorgaande vaststelling op de hoogte gebracht.⁶ Bij deze brief heeft DNB Coinbase – kort gezegd – gesommeerd genoemde dienstverlening in Nederland per direct te beëindigen. DNB heeft daarbij niet aangegeven hoe Coinbase de overtreding diende te beëindigen. Daarbij heeft DNB Coinbase verzocht om DNB uiterlijk 10 mei 2021 te informeren over de beëindiging van haar dienstverlening. Ten slotte heeft DNB Coinbase in die brief geïnformeerd over de bevoegdheid van DNB om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen aan instellingen die zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aanbieden.

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

¹ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

² Kenmerk [VERTROUWELIJK].

³ In de brief van DNB van 19 april 2021 staat opgenomen dat zij geïnformeerd is dat de migratie van de Nederlandse klanten conform dit voornemen op 15 november 2020 heeft plaatsgevonden.

⁴ In deze e-mail is ook vermeld dat de registratieaanvraag van [VERTROUWELIJK] is ingetrokken. [VERTROUWELIJK] is een 100% dochteronderneming van [VERTROUWELIJK] [VERTROUWELIJK] heeft op 22 augustus 2021 een registratieaanvraag ingediend. [VERTROUWELIJK] heeft een beperkt aantal Nederlandse klanten.

⁵ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

⁶ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

9. Wegens het uitblijven van een reactie van Coinbase op de brief van 19 april 2021, heeft DNB bij brief van 15 juni 2021 wederom aangegeven dat Coinbase het verlenen van cryptodiensten in Nederland per direct moest beëindigen.⁷ Ook hier heeft DNB niet voorgeschreven hoe Coinbase de overtreding diende te beëindigen. Daarbij heeft DNB Coinbase verzocht om DNB uiterlijk 28 juni 2021 te informeren over de beëindiging van haar dienstverlening.
10. Bij e-mail van 28 juni 2021 heeft Coinbase gereageerd op de brief van DNB van 15 juni 2021. In deze e-mail stelde Coinbase dat zij reeds diverse maatregelen had genomen om ervoor te zorgen dat zij zich niet langer op de Nederlandse markt zou richten, waaronder het verwijderen van de Nederlandstalige website en het staken van marketingactiviteiten richting de Nederlandse markt. Verder gaf Coinbase aan dat zij naar aanleiding van de brief van DNB van 15 juni 2021 aanvullende maatregelen had genomen, zoals het verwijderen van de Nederlandstalige informatie over de app in de [VERTROUWELIJK] en dat zij nog onderzocht of het mogelijk was om de Nederlandse taaloptie geheel te verwijderen uit de app. Coinbase gaf daarnaast aan voornemens te zijn haar registratieaanvraag te heropenen, hetgeen inhield dat zij binnen afzienbare tijd weer diensten aan Nederlandse klanten kon aanbieden. Gezien dit voornemen en het zicht op registratie wilde Coinbase haar bestaande klanten niet informeren dat zij mogelijk zou stoppen met het aanbieden van cryptodiensten in Nederland. Dit zou volgens Coinbase tot verwarring bij haar bestaande Nederlandse klanten hebben geleid.
11. Op 5 juli 2021 heeft Coinbase opnieuw een registratieaanvraag ingediend (Registratieaanvraag II).⁸
12. Bij brief van 9 juli 2021 heeft DNB Coinbase verzocht Registratieaanvraag II aan te vullen.⁹ Bij brief van 7 september 2021 heeft DNB Coinbase wederom verzocht Registratieaanvraag II aan te vullen, omdat de reactie op de brief van 9 juli 2021 onvolledig was.
13. Bij brief van 23 september 2021, verstuurd op 28 september 2021, heeft DNB Coinbase wederom bericht dat DNB heeft geconstateerd dat Coinbase nog steeds in strijd handelde met artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft en dat Coinbase die overtredingen onmiddellijk diende te beëindigen.¹⁰ Het was daarbij aan Coinbase om hier invulling aan te geven. Hierbij heeft DNB wederom aangegeven dat zij bevoegd was voor deze overtreding een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen.
14. Bij brief van 5 oktober 2021 heeft Coinbase aangegeven dat zij van mening was dat zij niet in overtreding was, omdat Coinbase zich in haar ogen niet richtte tot de Nederlandse markt.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

⁷ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

⁸ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

⁹ Kenmerk [VERTROUWELIJK] en kenmerk [VERTROUWELIJK].

¹⁰ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

15. Per e-mail van 8 december 2021 heeft Coinbase DNB op de hoogte gesteld van het vertrek van twee van de drie bestuurders van Coinbase, te weten [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Bij aanvullende e-mail van 11 januari 2022 heeft Coinbase DNB geïnformeerd dat zij Registratieaanvraag II wilde aanpassen ten aanzien van haar bestuur, inhoudende dat het bestuur van Coinbase uit twee in plaats van drie bestuurders zou bestaan.
16. Per e-mail van 28 januari 2022 heeft Coinbase DNB op de hoogte gesteld van het aantreden van [VERTROUWELIJK] als bestuurder en het terugtreden van de eerdere bestuurder van Coinbase, [VERTROUWELIJK].
17. Op 22 maart 2022 heeft Coinbase opnieuw een registratieaanvraag ingediend (Registratieaanvraag III).¹¹ Uit deze aanvraag volgde dat het bestuur op dat moment werd gevormd door [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Bij e-mail van 22 maart 2022 heeft Coinbase Registratieaanvraag II ingetrokken.¹² DNB heeft de intrekking van deze registratieaanvraag per e-mail op dezelfde datum bevestigd.
18. Bij brief van 6 april 2022 heeft DNB Coinbase verzocht om Registratieaanvraag III aan te vullen.¹³ In reactie op dit verzoek heeft (de gemachtigde van) Coinbase op 3 mei 2022 aanvullende documentatie aan DNB verstrekt.
19. Bij brief van 23 mei 2022 heeft DNB Coinbase wederom verzocht aanvullende gegevens te verstrekken met betrekking tot Registratieaanvraag III.¹⁴ Bij brief van 1 juni 2022 heeft (de gemachtigde van) Coinbase aan dit verzoek voldaan.
20. Per e-mail van 10 juni 2022 heeft DNB aanvullende vragen gesteld over, onder andere, de zeggenschapsstructuur van Coinbase en de gevolgde trainingen van de te toetsen bestuurders. In reactie op dit verzoek heeft (de gemachtigde van) Coinbase per e-mail van 14 en 20 juni 2022 de vragen van DNB beantwoord.
21. Per e-mail van 12 juli 2022 heeft DNB aan Coinbase gevraagd een toelichting te geven op de verdeling van stemrechten binnen het bestuur. Per e-mail van 20 juli 2022 heeft (de gemachtigde van) Coinbase deze toelichting gegeven.
22. Per e-mail van 28 juli 2022 heeft DNB verzocht om aanvullende informatie over de naleving van de Sanctiewet 1977 door Coinbase. Per e-mail van 3 augustus 2022 heeft (de gemachtigde van) Coinbase een eerste reactie gegeven op het verzoek van DNB. In reactie op het antwoord van (de gemachtigde van) Coinbase heeft DNB per e-mail van 4 augustus 2022 een aanvullende vraag gesteld. Per e-mail van 5 augustus 2022 heeft (de gemachtigde van) Coinbase een volledig antwoord gegeven op de door DNB gestelde vragen.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

¹¹ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

¹² Kenmerk [VERTROUWELIJK].

¹³ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

¹⁴ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

23. Op 3 augustus 2022 heeft DNB een toetsingsgesprek kunnen voeren met [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK].
24. DNB heeft in dit verband op 24 augustus 2022 een boeterapport opgesteld.
25. Op 22 september 2022 heeft DNB aan Coinbase een registratie verleend voor het aanbieden van cryptodiensten in Nederland.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Resultaten onderzoek

26. Uit het onderzoek van DNB en de door Coinbase verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

Algemeen

27. Coinbase is een mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten.
28. Coinbase is gevestigd in Ierland op het adres 70 Sir John Rogerson's Quay te Dublin.
29. Volgens de eigen opgave van Coinbase heeft zij tot september 2020 aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten aangeboden. Tot maart 2022 heeft Coinbase volgens het door haar ingediende 'Coinbase Europe Limited Netherlands Business Plan' (het Business plan) aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten aangeboden.¹⁵
30. Blijkens het Business plan bedroeg de omzet van de Nederlandse activiteiten van Coinbase in 2021 [VERTROUWELIJK]. Het wereldwijde transactievolume van Coinbase per kwartaal bedroeg [VERTROUWELIJK]. Over de totale omvang van alle Coinbase-entiteiten tezamen, is in het Business plan het volgende opgenomen:

"Coinbase Global Inc. [...] was established in 2012 and, through its operating subsidiaries [...], offers a virtual asset exchange, hosted wallet, and ancillary services to approximately [VERTROUWELIJK] verified customers globally, has facilitated over [VERTROUWELIJK] in trades per quarter, and holds approximately [VERTROUWELIJK] worth of funds on the Coinbase platform".

Bestanddelen registratiegebod

31. Ingevolge artikel 23b, eerste lid, van de Wwft, dient een ieder die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten aanbiedt voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta zich bij DNB te registreren. Dezelfde registratieplicht geldt op grond van het tweede lid voor het aanbieden van bewaarportemonnees.
32. Hierna zullen de bestanddelen van artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft, afzonderlijk worden behandeld.
 - a. diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta

¹⁵ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

33. Coinbase heeft via haar website www.Coinbase.com diensten aangeboden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta. Ook via de applicatie van Coinbase: 'Coinbase: BTC kopen/verkopen', toegankelijk via de [VERTROUWELIJK]¹⁶ en [VERTROUWELIJK]¹⁷, heeft Coinbase diensten aangeboden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta.¹⁸ Dit blijkt ook uit paragraaf 2.2 van de gebruikersovereenkomst van Coinbase:

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

"2.2 Digital Currency Services.

The following services (the "Digital Currency Services") may be provided to you by Coinbase Europe:

*[...] (B) a Digital Currency exchange service enabling you to obtain prices for your purchases and sales of Digital Currencies, and (subject to certain restrictions) carry out any such purchases or sales on the Site (the "Digital Currency Exchange Service")."*¹⁹

34. Voorts heeft DNB vastgesteld dat Coinbase, via 'Buy & sell' op www.coinbase.com ook de mogelijkheid heeft geboden om crypto's voor euro's te wisselen.²⁰

35. Tot slot heeft Coinbase volgens het Business plan aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta dan wel bewaarportemonnees aangeboden.²¹

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

b. aanbieden van bewaarportemonnees

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

38. Coinbase heeft via de website www.coinbase.com en de apps van Coinbase beveiligde cryptografische privésleutels aangeboden, met als doel daarin virtuele valuta aan te houden, op te slaan dan wel over te dragen (door Coinbase op haar website 'hosted wallets' genoemd). Op deze website is toegelicht hoe klanten deze bewaarportemonnees kunnen inzien en hoe zij virtuele valuta kunnen verhandelen.

39. Dat Coinbase bewaarportemonnees voor virtuele valuta heeft aangeboden, volgt ook uit paragraaf 2.2 van de gebruikersovereenkomst:

"2.2 Digital Currency Services.

¹⁶ Bijlage 2, Annex 4.

¹⁷ Bijlage 2, Annex 5.

¹⁸ Kenmerk [VERTROUWELIJK], Annex A.

¹⁹ https://www.coinbase.com/legal/user_agreement/ireland_europe.

²⁰ Bijlage 2, Annex 2.

²¹ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

The following services (the "Digital Currency Services") may be provided to you by Coinbase Europe:

(A) one or more hosted digital currency wallets (the "Digital Currency Wallets") enabling you to store, track, transfer, and manage your balances of certain supported digital currencies like Bitcoin or Ethereum (collectively "Digital Currency" or "Digital Currencies");"

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

40. Zoals in randnummer 29 beschreven, heeft Coinbase in het Business plan ook aangegeven dat zij aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten diensten aanbiedt voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta dan wel bewaarportemonnees aanbiedt aan Nederlandse klanten.
41. Naar het oordeel van DNB wordt hiermee aan het bestanddeel 'aanbieden van bewaarportemonnees' voldaan.

c. in of vanuit Nederland

42. Coinbase heeft diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees aangeboden in Nederland. De Memorie van Toelichting bij de invoering van artikel 23b Wwft verwijst voor nadere duiding van het begrip in of vanuit Nederland naar jurisprudentie van het Hof van Justitie. Het Hof van Justitie heeft in de uitspraak Pammer en Alpenhof duiding gegeven over welke uitgangspunten onder meer van belang zijn bij het bepalen of een aanbieder zijn "activiteiten richt op" (de markt van) een lidstaat.²² De volgende aanwijzingen kunnen, eventueel in hun onderlinge samenhang beschouwd, relevant zijn bij die beoordeling:

*"het internationale karakter van de betrokken activiteit, zoals bepaalde toeristische activiteiten, de vermelding van een telefoonnummer met internationaal kengetal, 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, zoals ".com" of ".eu", routebeschrijvingen vanuit één of meerdere andere lidstaten naar de plaats waar de dienst wordt verricht, en de verwijzing naar een internationaal clientèle dat is samengesteld uit klanten die in verschillende lidstaten woonplaats hebben, met name door de weergave van getuigenissen van deze klanten."*²³

43. Coinbase heeft zich vanaf 15 november 2020²⁴ op diverse manieren gericht op de Nederlandse markt, onder meer via:
 1. het faciliteren van het typisch Nederlandse online betaalmiddel iDEAL;²⁵

²² Hof van Justitie 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08, Pammer en C-144/09, Alpenhof, ECLI:EU:C:2010:740.

²³ Hof van Justitie 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08, Pammer en C-144/09, Alpenhof, ECLI:EU:C:2010:740, r.o. 83.

²⁴ Datum overgang klanten van [VERTROUWELIJK] naar Coinbase.

²⁵ Bijlage 2, Annex 1.

2. het benoemen van Nederland als één van de landen waarin cryptowisseldiensten ('cryptocurrency conversion services') beschikbaar zijn;²⁶
3. een Nederlandstalige app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK];²⁷
4. het beschikbaar hebben van een Nederlandstalige website;²⁸
5. Nederlandstalige resultaten bij de zoekterm 'Coinbase' via [VERTROUWELIJK] die verwijzen naar de website van Coinbase (www.Coinbase.com);²⁹
6. Nederlandse (rechts)personen die zijn aangesloten bij het Coinbase Affiliate Program (zie randnummers 47, 48 en 49 voor een nadere toelichting hierop).³⁰

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

44. Dat Coinbase haar diensten heeft aangeboden 'in Nederland' volgt ook uit haar reactie van 14 oktober 2020, waarin zij heeft aangekondigd dat alle Nederlandse klanten per 15 november 2020 van [VERTROUWELIJK] zouden overgaan naar Coinbase:

"Coinbase's Brexit transition plan remains unchanged and Dutch customers (along with other EEA and International customers) will be migrated from [VERTROUWELIJK] to CBEL (lees: Coinbase) on 15 November 2020."

45. Tevens heeft Coinbase in de brief van 5 oktober 2021 aangegeven dat het verzoek van DNB om de dienstverlening te beëindigen, ook ten aanzien van de bestaande (Nederlandse) klanten, naar haar mening ongepast en in strijd was met de regelgeving.³¹
46. De stelling van Coinbase in haar reacties van 21 december 2020 en 28 juni 2021, dat zij de werving van nieuwe Nederlandse klanten inmiddels heeft gestaakt, door het verwijderen van de Nederlandstalige website, het verwijderen van de Nederlandse klanten van de marketing e-maillijsten en het stoppen van de marketing richting de Nederlandse markt, doet – wat hier verder ook van zij – naar het oordeel van DNB aan de door DNB vastgestelde dienstverlening 'in Nederland' niet af. Coinbase bleef immers, ondanks deze maatregelen, Nederlandse klanten bedienen en heeft, ondanks herhaalde verzoeken van DNB om haar activiteiten te staken, in haar e-mail van 28 juni 2021 te kennen gegeven de Nederlandse klanten te zullen blijven bedienen.
47. Daar komt bij dat Coinbase zich ook na de door haar getroffen maatregelen nog actief heeft gericht tot de Nederlandse markt. Zo bood Coinbase nog steeds iDEAL aan en stond Nederland nog altijd op de lijst van de landen waarin 'cryptocurrency conversion services' werden aangeboden.³² Voorts heeft Coinbase zich tot de Nederlandse markt gericht middels het Coinbase Affiliate Program. Het Coinbase Affiliate Program stond volgens het Affiliate Handbook van Coinbase open voor:

²⁶ Bijlage 2, Annex 2.

²⁷ Bijlage 2, Annex 4 en 5.

²⁸ Bijlage 2, Annex 6.

²⁹ Bijlage 2, Annex 7.

³⁰ Bijlage 2, Annex 8.

³¹ Zie paragraaf 4 van de brief van Coinbase.

³² Bijlage 2, Annex 1 en 2.

"people who share our passion for crypto — and have an audience that does the same".

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Het programma heeft zich daarmee gericht op personen die via sociale media of eigen websites de diensten van Coinbase onder de aandacht van hun volgers zouden kunnen brengen. Deze zogenoemde affiliates konden zich via de website van Coinbase aanmelden³³ en ontvingen een vergoeding voor nieuwe gebruikers die via een affiliate-link een account bij Coinbase openden. Deze vergoeding bedroeg blijkens het Affiliate Handbook 50% van de handelskosten ('trading fees') die de nieuwe gebruiker in de eerste drie maanden genereerde.

48. DNB heeft vastgesteld dat ten minste twaalf Nederlandstalige websites actief zijn geweest waarop Coinbase affiliate-links zijn vermeld. Vijf van deze websites hadden ook een Nederlandse domeinextensie ('.nl'). Op grond hiervan stelt DNB vast dat via Nederlandse affiliates actief is geadverteerd voor de producten en diensten van Coinbase en dat Coinbase zich bewust heeft gericht op de Nederlandse markt door deze affiliates te betrekken in het Coinbase Affiliate Program. Dat sprake is geweest van affiliate-links volgt uit de specifieke URL die Coinbase voor deelnemers aan het Coinbase Affiliate Program heeft toegekend. Deze URL bevatte de volgende verwijzing: 'aff_[naam affiliate]'. Een overzicht van de Nederlandstalige websites waarop DNB affiliate-links naar www.coinbase.com aangetroffen heeft, is weergegeven in bijlage 2, annex 8.
49. Dat in de Affiliate Marketing Guide van het Coinbase Affiliate Program was vastgelegd dat het niet zou zijn toegestaan om in Nederland gerichte marketingactiviteiten uit te voeren,³⁴ doet niet af aan de constatering van DNB dat in de praktijk deze marketingactiviteiten weldegelijk hebben plaatsgevonden. De door Coinbase reeds in januari 2021 ingenomen stelling dat zij maatregelen heeft getroffen en zich sindsdien niet meer heeft gericht tot de Nederlandse markt volgt DNB dus niet.
50. Gelet op het voorgaande stelt DNB vast dat Coinbase zich vanaf 15 november 2020 tot in ieder geval 24 augustus 2022 (datum einde onderzoek door DNB) op diverse manieren heeft gericht op de Nederlandse markt. Daarmee is naar het oordeel van DNB aan het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' voldaan.

d. beroeps- of bedrijfsmatig

³³ Zie <https://www.coinbase.com/affiliates>. Het aanmeldformulier is tevens beschikbaar in het Nederlands, zie <https://app.impact.com/campaign-promo-signup/Coinbase-Consumer.brand?execution=e1s1>, geraadpleegd op 24 augustus 2022.

³⁴ Zie de Affiliate Marketing Guide van Coinbase waarin staat: "Coinbase's products and services are not available in every country or in every state, territory, or province within a given country. While it's understandable that certain users in restricted areas may access generally available content, any targeted marketing campaigns which promotes Coinbase, including sending links related to Coinbase, must not be directed within the below prohibited jurisdictions. This list of restricted countries was last updated in December 2021 and may continue to be updated from time to time. [...] Europe: [...] Netherlands."

51. In de Memorie van Toelichting bij de Wwft is opgemerkt dat voor het bepalen of een activiteit beroeps- of bedrijfsmatig wordt verleend, onder andere van belang is dat de dienstverlening niet slechts incidenteel plaatsvindt en dat de aanbieder een beloning ontvangt of er inkomsten mee genereert. De activiteit dient dus stelselmatig of met enige regelmaat plaats te vinden. Zeer incidentele of eenmalige activiteiten zijn onvoldoende om als beroeps- of bedrijfsmatig te worden gekwalificeerd. Niet van belang is of de activiteiten winstgevend zijn of dat het de hoofdactiviteit van de aanbieder betreft.³⁵
52. DNB stelt vast dat de dienstverlening van Coinbase niet incidenteel maar stelselmatig heeft plaatsgevonden. Coinbase heeft aan een aanzienlijk aantal Nederlandse klanten cryptodiensten aangeboden (blijkens het Business plan bood Coinbase aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten aan) en wenste deze dienstverlening ook voor verkrijging van een registratie voort te zetten. Om deze reden is DNB van oordeel dat Coinbase haar diensten beroeps- of bedrijfsmatig heeft aangeboden.

e. registratieplicht

53. DNB stelt vast dat Coinbase tot 24 augustus 2022 niet door DNB is geregistreerd als aanbieder van cryptodiensten.³⁶

Tussenconclusie

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

Registratiegebod bij dienstverlening

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

Tussenconclusie

56. Uit hetgeen DNB heeft vastgesteld, volgt dat Coinbase diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta alsmede bewaarportemonnees heeft aangeboden zonder registratie bij DNB. Gelet hierop heeft Coinbase in strijd gehandeld met artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

C. Geconstateerde overtredingen

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

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

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

³⁶ Zie het openbare register van DNB via: <https://www.dnb.nl/openbaar-register/registers-van-aanbieders-van-cryptodiensten>, geraadpleegd op 19 september 2022.

58. DNB stelt vast dat Coinbase sinds 15 november 2020³⁷ tot 24 augustus 2022³⁸ 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 diensten aan te bieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en het aanbieden van bewaarportemonnees.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

D. Handhavingsbevoegdheid van DNB

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

E. Belangenafweging

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

Ernst van de overtreding

62. De Wwft heeft als doel het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme tegen te gaan. De aanpak van witwassen is van groot belang voor een effectieve bestrijding van allerlei vormen van ernstige criminaliteit. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven immers in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het is daarom cruciaal dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden. Om adequaat integriteitstoezicht te houden op aanbieders voor cryptodiensten, is het essentieel dat DNB zicht heeft op de aanbieders in Nederland. Om deze reden schrijft de Wwft voor dat aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees zich moeten registreren bij DNB. De registratieplicht is ingevoerd omdat bij deze diensten volgens de wetgever een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat.⁴⁰ Dit hangt volgens de wetgever samen met de anonimiteit die gepaard gaat met transacties met virtuele valuta. Gezien de risico's die samenhangen met de dienstverlening van deze

³⁷ Moment dat Nederlandse klanten van [VERTROUWELIJK] zijn overgegaan naar Coinbase.

³⁸ Datum einde onderzoek door DNB.

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

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

aanbieders, heeft de wetgever het noodzakelijk geacht om een registratieplicht voor aanbieders van cryptodiensten in te voeren, alvorens diensten in of vanuit Nederland kunnen worden verleend.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

63. Doordat Coinbase van 15 november 2020 tot ten minste 24 augustus 2022 zonder registratie bij DNB in Nederland diensten heeft aangeboden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees aanbiedt, heeft Coinbase de doelstellingen van de Wwft doorkruist. DNB neemt in haar overweging ten aanzien van de ernst van de overtredingen mee dat Coinbase een van de grootste aanbieders van cryptodiensten in Nederland was. Coinbase heeft ook in Nederland een zeer groot aantal klanten bediend. Volgens de eigen opgave van Coinbase bood zij in september 2020 aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten aan. In maart 2022 bood Coinbase volgens eigen opgave aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten aan. Aldus was sprake van een overtredingsperiode van bijna twee jaar waarin ook nog eens sprake was van een verdubbeling van het aantal Nederlandse klanten. DNB beschouwt deze overtredingen dan ook als zeer ernstig.

Mate van verwijtbaarheid

64. Met betrekking tot de verwijtbaarheid overweegt DNB dat Coinbase als mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten op de hoogte had moeten zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving. Coinbase had er daarom mee bekend moeten zijn dat het zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig aanbieden van cryptodiensten, een overtreding oplevert van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. DNB heeft aan de (aanstaande) registratieverplichting ook op diverse manieren ruchtbaarheid gegeven. Zo is via de website van DNB gecommuniceerd over het belang van het tijdig indienen van een registratie,⁴¹ heeft DNB nieuwsbrieven uitgebracht en heeft zij veelvuldig contact gehad met diverse media, die vervolgens over de (aanstaande) registratieplicht hebben gepubliceerd.⁴²
65. Coinbase heeft laten blijken dat zij bekend is met de voornoemde registratieplicht door op 24 september 2020 Registratieaanvraag I in te dienen bij DNB. Coinbase heeft er vervolgens voor gekozen om Registratieaanvraag I in te trekken, terwijl zij nog steeds cryptodiensten in Nederland is blijven aanbieden zonder de vereiste registratie. DNB heeft daaropvolgend reeds bij brief van 19 april 2021 bij Coinbase aangegeven dat zij heeft geconstateerd dat Coinbase in strijd handelde met voornoemde artikelen, door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aan te bieden. Coinbase heeft per e-mail van 28 juni 2021 aan DNB aangegeven dat zij haar dienstverlening in Nederland niet wilde beëindigen. DNB heeft bij brief van 23 september 2021 herhaald dat Coinbase in overtreding is en dat zij deze overtredingen onmiddellijk diende te beëindigen. Desondanks heeft Coinbase de overtredingen nog gedurende een lange periode laten voortduren. Coinbase heeft weliswaar op 5 juli 2021 Registratieaanvraag II ingediend, maar ook deze heeft zij

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

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

later ingetrokken. Pas Registratieaanvraag III van 22 maart 2022 leidde tot een registratieverlening door DNB op 22 september 2022. Gelet op het voorgaande overweegt DNB dat het handelen van Coinbase verhoogd verwijtbaar is.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Zienswijze

66. Bij brief van 19 september 2022 heeft DNB Coinbase in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens de geconstateerde overtredingen (Voornemen). Coinbase is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 15 november 2022 een zienswijze naar voren te brengen. Per e-mail van 23 september 2022 heeft Coinbase aangegeven gebruik te willen maken van de mogelijkheid tot het geven van zowel een schriftelijke als mondelinge zienswijze. Per e-mail van 26 oktober 2022 heeft Coinbase haar schriftelijke zienswijze aan DNB kenbaar gemaakt. Op 15 november 2022 heeft Coinbase haar zienswijze mondeling toegelicht.

Het registratieproces

Zienswijze Coinbase

67. Coinbase geeft in randnummers 3.7 tot en met 3.23 van haar schriftelijke zienswijze, kort en zakelijk weergegeven, het volgende aan met betrekking tot het gevolgde registratieproces. Allereerst is op 17 mei 2020 een registratieaanvraag ingediend voor [VERTROUWELIJK] bij DNB. Coinbase heeft vervolgens – op verzoek van DNB in verband met de Brexit - op 24 september 2020 Registratieaanvraag I ingediend bij DNB. Zij stelt dat gelijktijdig aan deze indiening een verschil van inzicht is ontstaan tussen DNB enerzijds en verschillende cryptodienstverleners uit binnen- en buitenland anderzijds. Dit verschil van inzicht is door [VERTROUWELIJK]⁴³ aan DNB kenbaar gemaakt en betrof zorgen om de door DNB gehanteerde verificatie-eis voor cryptowallets en het ontbreken van een wettelijke basis voor – en onduidelijkheid omtrent – het stellen van verdergaande eisen door DNB. Coinbase geeft daarbij aan dat gedurende de periode oktober tot en met december 2020 gesprekken zijn gevoerd met Coinbase, [VERTROUWELIJK], de [VERTROUWELIJK] en DNB over de eisen die DNB aan de registratie stelde. Coinbase stelt zich telkens bereid te hebben getoond om aanvullende eisen onder te brengen in haar bestaande systemen, ondanks twijfels over de rechtmatigheid van deze eisen. Eind 2020 zag Coinbase geen mogelijkheid om aan de eisen van DNB te voldoen. Het vasthouden door DNB aan de verificatie-eis voor cryptowallets leidde ertoe dat Coinbase Registratieaanvraag I op 21 december 2020 besloot in te trekken.
68. Met het intrekken van Registratieaanvraag I kon Coinbase zich naar eigen zeggen niet meer actief richten op de Nederlandse markt. Per januari 2021 is Coinbase daar dan ook mee gestopt. In reactie op brieven van DNB van 16 april 2021 en 15 juni 2021, waarin werd gesteld dat Coinbase zich desalniettemin nog steeds actief richtte op de Nederlandse markt, heeft Coinbase aanvullende maatregelen genomen om haar activiteiten op de Nederlandse markt te beperken. Coinbase benadrukt daarbij dat zij

⁴³ Coinbase is [VERTROUWELIJK].

bestaande Nederlandse klanten mocht blijven bedienen en hen ook een minimumserviceniveau mocht aanbieden. Om deze reden heeft zij niet alle in het Voornemen genoemde kanalen – specifiek de Nederlandse website, iDEAL als betaalmiddel, de Nederlandstalige app en de lijst met landen waarin ‘*cryptocurrency conversion services*’ worden aangeboden – beëindigd.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

69. Coinbase is ondanks de intrekking van Registratieaanvraag I vastberaden gebleven om een registratie van DNB te verkrijgen. Zij heeft daarom contact gehouden met DNB. Nadat het volgens Coinbase duidelijk werd dat DNB onterecht aanvullende voorwaarden had gesteld ten aanzien van de verificatie-eis, heeft Coinbase opnieuw contact gezocht met DNB. DNB heeft hierbij volgens Coinbase aangegeven enkel inhoudelijk met Coinbase in gesprek te kunnen als zij een nieuwe registratieaanvraag indiende. Coinbase heeft vervolgens zo snel mogelijk en wel op 5 juli 2021 haar verzoek tot registratie heropend door Registratieaanvraag II in te dienen. DNB heeft Coinbase naar aanleiding van haar aanvraag meerdere keren verzocht om aanvullende informatie te verstrekken. Coinbase heeft zorg gedragen om deze informatie iedere keer tijdig en volledig aan DNB te doen toekomen. Nog voor het verstrijken van de deadline voor het verstrekken van informatie per 1 oktober 2021, heeft DNB per brief van 23 september 2021 Coinbase wederom gewezen op het feit dat zij in overtreding was van de Wwft en haar gesommeerd deze overtreding te beëindigen. Deze brief kwam voor Coinbase als een verrassing nu zij midden in het registratieproces zat en maatregelen had genomen om tegemoet te komen aan de eisen van DNB. Coinbase heeft hierna niets meer vernomen over de vermeende overtreding.
70. In de periode december 2021 tot en met februari 2022 heeft Coinbase een bestuurswisseling doorgevoerd waarvan zij DNB op de hoogte heeft gehouden. Coinbase betoogt daarbij dat zij vanwege deze verschillende bestuurswisselingen en op verzoek van DNB op 22 maart 2022 Registratieaanvraag III heeft ingediend en gelijktijdig op 22 maart 2022 Registratieaanvraag II heeft ingetrokken.
71. Coinbase heeft naar aanleiding van Registratieaanvraag III meerdere verzoeken van DNB ontvangen om aanvullende toelichtingen en stukken. Coinbase heeft naar beste kunnen en zo snel als redelijkerwijs mogelijk aan deze verzoeken voldaan. Op 22 september 2022 heeft Coinbase van DNB bericht ontvangen dat Registratieaanvraag III was voltooid en dat zij zou worden opgenomen in het register van aanbieders van cryptodiensten van DNB. Het daarna ontvangen Voornemen van DNB kwam daarbij wederom als een verrassing, zeker omdat DNB al een jaar geen opvolging meer had gegeven aan haar sommaties.
72. Tijdens het registratieproces is het klantenbestand van Coinbase, onder meer in Nederland, flink gegroeid. Dit kan volgens Coinbase worden verklaard door de sterke groei in de cryptomarkten, de beursgang van Coinbase in de Verenigde Staten en de aandacht voor cryptodiensten in de media. Geen van het bovenstaande komt voort uit enige directe marketingactiviteit van Coinbase. Niettemin wil Coinbase benadrukken dat zij gedurende het registratieproces en voor al haar klanten beleid heeft

opgezet waardoor zelfs voor de registratie al een uitgebreid raamwerk van compliance en fraudepreventie bestond.

Datum

18 januari 2023

73. Concluderend geeft Coinbase aan dat zij is verrast door het Voornemen omdat DNB allereerst al een jaar geen opvolging meer had gegeven aan haar sommaties aan Coinbase om haar dienstverlening in Nederland te beëindigen. Daarnaast is de lange duur van de vermeende overtredingen volgens Coinbase een uitvloeisel van een lang registratieproces dat niet geheel aan Coinbase te verwijten is. Tot slot heeft Coinbase altijd zo snel mogelijk proberen te voldoen aan verzoeken van DNB.

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

74. DNB merkt hierover in het algemeen op dat een registratieaanvraag op grond van artikel 1:3, tweede en derde lid, van de Awb kwalificeert als een aanvraag van een beschikking. DNB heeft daarbij op grond van artikel 23c, tweede lid, van de Wvft een beslistermijn van twee maanden vanaf de dag dat de aanvraag is ontvangen. De hiervoor genoemde beslistermijn wordt op grond van artikel 4:15 van de Awb opgeschort als DNB van oordeel is dat de aanvankelijke aanvraag onvoldoende is en de aanvrager derhalve verzoekt om de aanvraag aan te vullen. De opschorting duurt voort tot de dag dat de indiener de aanvraag (voldoende) heeft aangevuld of de daarvoor gegeven termijn is verstreken.⁴⁴ Uiteindelijk beslist DNB of zij overgaat tot het verlenen van een registratie dan wel tot afwijzing van de registratieaanvraag. Zowel een positieve als een negatieve beschikking gelden als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Wanneer een registratieaanvraag wordt ingetrokken, ligt er op dat moment geen aanvraag meer voor waar DNB een besluit op zou moeten nemen. Hierdoor staan voor de belanghebbende bij intrekking van de registratieaanvraag geen rechtsmiddelen open. De bevestiging van DNB van de intrekking van de aanvraag door de indiener kwalificeert niet als een besluit in de zin van de Awb.⁴⁵ Het na intrekking indienen van een nieuwe registratieaanvraag geldt als een nieuwe aanvraag met een beslistermijn van twee maanden. Van het 'heropenen' van een registratieaanvraag zoals Coinbase dat in haar zienswijze noemt, kan zodoende geen sprake zijn.
75. Voorts merkt DNB ten aanzien van het registratieproces op dat de registratieplicht is ingevoerd omdat bij het aanbieden van cryptodiensten volgens de wetgever een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat.⁴⁶ Dit hangt volgens de wetgever samen met de anonimiteit die gepaard gaat met transacties met virtuele valuta. Het doel van het registreren van aanbieders van cryptodiensten is dat dit DNB zicht geeft op deze aanbieders indien zij actief zijn in Nederland en zodoende in staat stelt om adequaat integriteitstoezicht te houden op deze aanbieders. Gezien het hiervoor genoemde belang van het registreren van de aanbieders van cryptodiensten geeft DNB deze aanbieders tijdens het registratieproces uitgebreide feedback en mogelijkheden om hun registratieaanvragen aan te vullen. Wanneer DNB van mening is dat in een registratieproces geen zicht is op registratieverlening binnen een redelijke

⁴⁴ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3150, r.o. 3.3.

⁴⁵ CRvB 22 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3522, r.o. 4.3.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 11.

termijn, bijvoorbeeld omdat nieuwe feiten en omstandigheden zich voordoen, heeft de instelling de mogelijkheid om haar registratieaanvraag in te trekken en een nieuwe registratieaanvraag in te dienen. Op die manier gaat de al gemaakte vooruitgang in het proces niet verloren. Indien een instelling hier geen gebruik van wil maken dan resteert DNB geen andere mogelijkheid dan over te gaan tot afwijzing van de registratieaanvraag waartegen de aanvrager vervolgens rechtsmiddelen kan aanwenden.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

76. DNB stelt vast dat Coinbase op twee momenten ervoor heeft gekozen haar registratieaanvraag in te trekken. Allereerst heeft Coinbase DNB op 21 december 2020 per brief op de hoogte gesteld van haar wens om Registratieaanvraag I in te trekken. Deze intrekking was het gevolg van een volgens Coinbase onrechtmatige door DNB gestelde verificatie-eis van externe wallets, waar Coinbase niet aan kon voldoen. Gezien de stelling van Coinbase dat DNB onrechtmatige eisen stelde in het registratieproces en de wens van Coinbase om een registratie te verkrijgen, had het voor de hand gelegen als Coinbase had gewacht tot DNB Registratieaanvraag I zou afwijzen om vervolgens tegen dat besluit rechtsmiddelen aan te wenden. Coinbase heeft er echter voor gekozen om Registratieaanvraag I in te trekken en zonder de vereiste registratie door te gaan met haar dienstverlening in Nederland. DNB heeft de intrekking van Registratieaanvraag I per brief van 19 januari 2021 bevestigd en Coinbase daarbij medegedeeld dat zij geen diensten meer mag aanbieden in Nederland.
77. Vervolgens is DNB vanaf 19 mei 2021 een risico gebaseerde invulling gaan geven aan de naleving van de vereisten van de Sanctiewet 1977. Daarna heeft Coinbase, toen het publiekelijk bekend werd dat DNB haar eisen zou aanpassen, alsnog anderhalve maand gewacht met het indienen van een nieuwe doch vrijwel gelijklopende registratieaanvraag. Coinbase heeft uiteindelijk op 5 juli 2021 Registratieaanvraag II ingediend. Tegelijkertijd heeft Coinbase haar dienstverlening in Nederland zonder vereiste registratie anderhalve maand voortgezet zonder de wil te tonen die te beëindigen door middel van het verkrijgen van een registratie. Bij de mondelinge zienswijze heeft Coinbase aangegeven dat deze vertraging werd veroorzaakt door een wisseling in de door Coinbase gekozen gemachtigden. Uit meerdere e-mails, waarvan de laatste dateert van 11 januari 2022, zijnde zes maanden na indiening van Registratieaanvraag II, blijkt echter dat Coinbase op het moment van indienen van Registratieaanvraag II nog altijd werd bijgestaan door de gemachtigde die Coinbase ook begeleidde bij Registratieaanvraag I.
78. Voorts heeft Coinbase per e-mail van 22 maart 2022 Registratieaanvraag II ingetrokken. Deze intrekking was het gevolg van een bestuurswisseling binnen Coinbase die tot gevolg had dat het hele bestuur bij Coinbase werd vervangen. Per e-mail van 8 december 2021 had Coinbase al aangegeven dat twee van haar bestuurders, [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], hun functie neerlegden. Op dat moment had Coinbase nog maar een bestuurder, [VERTROUWELIJK]. Per e-mail van 28 januari 2022 heeft Coinbase aangegeven dat ook deze laatste bestuurder [VERTROUWELIJK] functie had neergelegd. Bij diezelfde e-mail heeft Coinbase aangegeven [VERTROUWELIJK] te installeren als nieuwe bestuurder. Hierdoor had

Coinbase op dat moment wederom slechts een bestuurder. Teneinde een beheerste en integere bedrijfsvoering te waarborgen, was DNB van mening dat Coinbase, gezien haar grootte, ten minste twee bestuurders diende te hebben. Het waarborgen van een beheerste en integere bedrijfsvoering is op grond van artikel 23j van de Wwft een vereiste voor registratie. Mede door de wijzigingen in het bestuur van Coinbase in de periode van december 2021 tot maart 2022 bestond naar de mening van DNB geen zicht meer op registratie binnen een redelijke termijn. Er bestonden twee mogelijkheden: Coinbase zou de aanvraag in kunnen trekken of DNB zou de aanvraag af kunnen wijzen. Coinbase heeft er per e-mail van 11 januari 2022 voor gekozen om Registratieaanvraag II in te trekken. Op 22 maart 2022 heeft Coinbase Registratieaanvraag III ingediend en per e-mail van diezelfde datum Registratieaanvraag II schriftelijk ingetrokken. Registratieaanvraag III heeft op 22 september 2022 tot een besluit tot registratieverlening geleid.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

79. Het door Coinbase intrekken van Registratieaanvraag I en Registratieaanvraag II op respectievelijk 21 december 2020 en 22 maart 2022 en het indienen van Registratieaanvraag I, Registratieaanvraag II en Registratieaanvraag III op respectievelijk 24 september 2020, 5 juli 2021 en 22 maart 2022 hebben ertoe geleid dat Coinbase in totaal drie separate registratieaanvragen heeft ingediend.⁴⁷ Deze drie aanvragen hebben elk een separate beslistermijn van twee maanden vanaf het moment dat de aanvraag volledig is. De intrekking van een registratieaanvraag leidt ertoe dat DNB geen besluit meer hoeft te nemen op die ingetrokken aanvraag. De beslistermijn van Registratieaanvraag III is vervolgens meerdere malen opgeschort doordat DNB nadere vragen heeft gesteld aan Coinbase. Het vereiste toetsingsgesprek met de uiteindelijke belanghebbende van Coinbase heeft door toedoen van Coinbase pas op 3 augustus 2022 kunnen plaatsvinden.⁴⁸ Gezien het bovenstaande proces valt de duur van het registratieproces DNB niet te verwijten. Nu Coinbase er bewust voor heeft gekozen om haar dienstverlening in Nederland te blijven voortzetten komt de volledige overtredingsduur voor risico en rekening van Coinbase.

Strijdigheid met het lex certa-beginsel

Zienswijze Coinbase

80. Coinbase stelt in randnummers 5.8 tot en met 5.25 van haar schriftelijke zienswijze, kort en zakelijk weergegeven, onder verwijzing naar rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) dat het Voornemen in strijd is met het lex certa-beginsel.⁴⁹ Coinbase stelt dat als het Voornemen wil voldoen aan het lex certa-beginsel, de invulling van het registratievereiste door DNB voldoende duidelijk, bepaald en kenbaar moet zijn geweest voor marktpartijen zoals Coinbase. Coinbase wijst daarbij op het verschil tussen een registratieplicht voor de aanbieders van cryptodiensten en een vergunningsplicht. De wetgever heeft een registratieplicht voor ogen gehad, hetgeen blijkt uit Richtlijn 2018/843/EU

⁴⁷ Dit is ook door DNB aangegeven in de e-mail van 17 maart 2021 waarin zij Coinbase mededeelt dat zij haar registratieaanvraag heeft ingetrokken en een nieuwe registratieaanvraag moet doen indien zij geregistreerd wil worden.

⁴⁸ Artikel 23d, eerste lid, onder d, van de Wwft en *Kamerstukken II, 2018-2019*, 35 245, nr. 3, p. 44.

⁴⁹ CBB 23 maart 2021, ECLI:NL:CBB:2021:324, r.o. 5.2.

(de AMLD5-richtlijn) en de Memorie van Toelichting bij de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn (de Implementatiewet) en de parlementaire behandeling daarvan.⁵⁰ Het voorgaande wordt eveneens bevestigd door de aanstaande verordening betreffende markten in cryptoactiva, waar expliciet gekozen is voor een vergunningplicht. DNB is volgens Coinbase verder gegaan dan een registratieplicht, door aanzienlijk meer eisen te hanteren dan voorgeschreven in de AMLD5-richtlijn; door onder meer twee bestuurders te eisen, een aanvraagformulier te gebruiken en eisen met betrekking tot de naleving van de Sanctiewet 1977, outsourcing en interne governance.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

81. Coinbase betoogt dat DNB, op basis van de vereisten van de registratieplicht, Registratieaanvraag I al had moeten accepteren. DNB heeft echter in strijd gehandeld met het lex certa-beginsel door aanvullende vervolgvragen te stellen. Wanneer DNB niet in strijd had gehandeld met dit beginsel, zou Coinbase eerder een registratie hebben gehad en zou zij niet, dan wel minder lang, in overtreding zijn geweest van de verplichting zich te registreren bij DNB.
82. Voorts stelt Coinbase in randnummers 5.48 tot en met 5.50 van haar schriftelijke zienswijze kort en zakelijk weergegeven dat het opleggen van een boete in strijd zou zijn met het lex certa-beginsel en dat daarom geen sprake kan zijn van boeteoplegging.

Reactie DNB

83. DNB merkt hierover in het algemeen op dat het lex certa-beginsel, dat mede besloten ligt in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en artikel 7 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), met het oog op de rechtszekerheid vereist dat in ieder geval de invulling van een wettelijke bepaling voldoende duidelijk, bepaald en kenbaar (voorzienbaar) dient te zijn. De strekking van het begrip voorzienbaarheid hangt in grote mate af van de inhoud van de betrokken tekst, zijn toepassingsgebied en het aantal en de hoedanigheid van degenen op wie die tekst van toepassing is. De eis van voorzienbaarheid verzet zich er niet tegen dat de betrokken personen deskundig advies dienen in te winnen om de consequenties te kunnen beoordelen die uit een bepaalde handeling kunnen voortvloeien. Dit geldt in het bijzonder voor professionele marktdeelnemers, zoals (grote) aanbieders van cryptodiensten als Coinbase, 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.⁵¹ Zoals in randnummer 62 is toegelicht, is DNB van mening dat Coinbase als mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten op de hoogte diende te zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving. DNB heeft aan de (aanstaande) registratieverplichting en de vereisten voor registratie ook op diverse manieren ruchtbaarheid gegeven, zoals door een publicatie

⁵⁰ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 245, nr. 3.

⁵¹ 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.

op de website van DNB.⁵² Het had op de weg van Coinbase, als een van de grootste aanbieders van cryptodiensten op de Nederlandse markt, gelegen om bij twijfel over haar dienstverlening of de vereisten voor registratie, deskundig advies in te winnen.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

84. Voor zover Coinbase betoogt dat de duur van het registratieproces en daarmee de duur van de overtreding deels aan DNB te wijten is doordat zij eisen heeft gesteld aan dit proces die niet voorzienbaar waren, merkt DNB op dat aanbieders van cryptodiensten bij hun registratieaanvraag de vereiste gegevens dienen aan te leveren. Deze gegevens kunnen van feitelijke aard zijn of zien op de naleving van de Wwft en Sanctiewet 1977. DNB is op grond van de Wwft verplicht om de bij een registratieaanvraag verstrekte gegevens te controleren op juistheid en volledigheid. Als DNB daarbij van mening is dat bepaalde gegevens ontbreken is zij op grond van artikel 4:5 van de Awb verplicht naar deze gegevens te vragen en de indiener een redelijke termijn te geven voor de aanvulling van de gegevens. Dat het verzoeken om deze gegevens in de vorm van vervolgvragen ziet op ontbrekende inhoudelijke gegevens die DNB nodig heeft om een beeld te krijgen van de bedrijfsvoering van de aanbieder en de mogelijke naleving van wet- en regelgeving zoals de Wwft en de Sanctiewet 1977, is gezien de vereisten voor registratie, voorzienbaar.
85. Met betrekking tot de door Coinbase specifiek als onvoorzienbaar aangemerkte eisen, merkt DNB het volgende op. DNB heeft zoals hiervoor benoemd de bevoegdheid om gegevens te verzoeken die zien op de naleving van de Wwft en de Sanctiewet 1977. Bij het beoordelen van deze gegevens mag DNB geen eisen stellen die niet noodzakelijk of proportioneel zijn. De naleving van de Wwft gebiedt aanbieders van cryptodiensten allereerst op grond van artikel 23j van de Wwft om een integere en beheerste bedrijfsvoering te waarborgen. Voor de invulling van dit vereiste sluit de wetgever in de Memorie van Toelichting aan bij de Wft.⁵³ Het waarborgen van een integere en beheerste bedrijfsvoering ziet daarmee onder meer op vereisten omtrent governance, een duidelijke, evenwichtige en adequate verdeling van de verantwoordelijkheden en uitbesteding van essentiële bedrijfsprocessen. De naleving van de Wwft gebiedt aanbieders van cryptodiensten daarnaast op grond van artikel 2d, tweede en vierde lid, van de Wwft om een effectieve en onafhankelijke compliance- en auditfunctie te hebben. Bij de invulling van deze eisen moet rekening worden gehouden met de aard, grootte en complexiteit van de instelling. Het voorgaande blijkt ook uit artikel 11 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Op basis van artikel 23j van de Wwft en artikel 2d van de Wwft kan DNB inzicht vereisen in en eisen stellen aan het aantal bestuurders, interne governance, de uitbesteding van processen zoals onder meer de compliance- en auditfunctie en de vervulling van functies zoals Head of Business Operations. Dit blijkt eveneens uit de door DNB op haar website geplaatste toelichting bij het formulier voor de registratieaanvraag.⁵⁴ Deze eisen waren naar het oordeel van DNB voor Coinbase zodoende

⁵² <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2020/dnb-roept-cryptodienstverleners-op-om-voor-18-mei-een-registratie-aan-te-vragen> en <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-sectoren/aanbieders-cryptodiensten/registratieaanvraag/registreren/>.

⁵³ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 245, nr. 3, p. 13-14.

⁵⁴ Dit staat ook aangegeven in de toelichting bij registratieformulier ten behoeve van een aanbieder van cryptodiensten, <https://www.dnb.nl/media/g4ipdf4t/toelichting-registratieformier-cryptodiensten.pdf>.

voorzienbaar. Tot slot mag de naleving van de Sanctiewet 1977 door aanbieders risicogebaseerd worden ingevuld.⁵⁵ Het is vervolgens aan DNB om deze risicogebaseerde invulling te toetsen op basis van de door de aanbieders verstrekte gegevens. Bij Coinbase voldeed de risicogebaseerde naleving van de Sanctiewet 1977 in ieder geval tot 28 juli 2022 niet. Zo bezat Coinbase geen deugdelijke risicobeoordeling van het risico dat een wallet in de praktijk niet behoorde tot de vastgestelde eigenaar en had zij onvoldoende maatregelen getroffen om dit risico te mitigeren. Kortom, de door DNB aan Coinbase gestelde vervolgvragen en eisen waren voorzienbaar. Het had daarbij op de weg van Coinbase gelegen om, als grootste speler op de Nederlandse markt, bij twijfel over de vereisten, deskundig advies in te winnen terwijl Coinbase reeds werd bijgestaan door een gemachtigde. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat van strijd met het lex certa-beginsel geen sprake is.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

86. Tot slot volgt DNB evenmin de stelling van Coinbase dat DNB geen aanvraagformulier mocht gebruiken. In artikel 4:4 van de Awb heeft de wetgever bestuursorganen de bevoegdheid gegeven om voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens een formulier vast te stellen, voor zover daarin niet is voorzien bij wettelijk voorschrift. DNB heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt en dit formulier op haar website geplaatst. Bovendien is dit formulier ook door andere aanbieders van cryptodiensten gebruikt bij hun registratieaanvraag. Ook om die reden is DNB van oordeel dat van strijd met het lex certa-beginsel in dit geval geen sprake is.
87. Nu de registratievereisten duidelijk, bepaald en kenbaar zijn geweest, slaagt het betoog van Coinbase dat sprake is van een schending van het lex certa-beginsel niet. Om die reden slaagt evenmin het betoog van Coinbase dat de duur van het registratietraject en de overtreding niet enkel aan haar te wijten is.
88. Ook al zou het bovenvermelde betoog van Coinbase opgaan, dan geldt dat het voornemen van DNB is gebaseerd op het door Coinbase verlenen van cryptodiensten in Nederland zonder de daarvoor benodigde wettelijke registratie van DNB. Dit is volgens artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft verboden. In het onderhavige geval moet dan ook worden beoordeeld of die bepalingen voldoende duidelijk, bepaald en kenbaar zijn. Naar het oordeel van DNB is dat het geval. Tijdens de zienswijzezitting van 15 november 2022 is expliciet aan de aanwezigen namens Coinbase, nadat zij bij aanvang van de zienswijzezitting op hun zwijgrecht zijn gewezen, gevraagd of de artikelen 23b en 23c Wwft naar het oordeel van Coinbase onduidelijk of onvoldoende bepaald zijn. Daarop is door een gemachtigde van Coinbase geantwoord dat die bepalingen helder en duidelijk zijn. Daarbij is opgemerkt dat het niet voorzienbaar en niet duidelijk was wat het registratieproces behelsde en wat de aanvullende eisen van DNB inhielden. Nu de boete wordt opgelegd voor overtreding van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft en niet vanwege overtreding van voorschriften ter verkrijging van een registratie slaagt het betoog van Coinbase, dat sprake is van een schending

⁵⁵ <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/risicogebaseerde-invulling-naleving-sanctiewet/>.

van het lex certa-beginsel en dat daarom van boeteoplegging af moet worden gezien, niet.

Datum

18 januari 2023

Geen exit-verplichting voor bestaande klanten

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Zienswijze Coinbase

89. Coinbase stelt zich, kort en zakelijk weergegeven, in randnummers 4.15 tot en met 4.19 van haar schriftelijke zienswijze op het standpunt dat er geen exit-verplichting voor bestaande Nederlandse klanten bestond. Coinbase vraagt zich af hoe DNB had verwacht dat Coinbase de dienstverlening aan haar bestaande Nederlandse klanten – zijnde klanten waarmee Coinbase een klantrelatie had ten tijde van de inwerkingtreding van de implementatiewet – zou beëindigen zoals zij in de brieven aan Coinbase van 19 januari, 19 april, 15 juni en 23 september 2021 eist. Allereerst heeft Coinbase zich ten aanzien van bestaande Nederlandse klanten niet specifiek op de Nederlandse markt gericht. Dit blijkt onder meer uit het feit dat er geen wil bestond om commerciële betrekkingen aan te gaan met deze bestaande klanten, die bestonden immers al. Voorts blijkt dit ook uit het feit dat Coinbase bestaande Nederlandse klanten niet actief heeft benaderd om nieuwe diensten af te nemen en dat zij deze klanten van marketinglijsten heeft afgehaald.

90. Daarnaast blijkt volgens Coinbase uit de Implementatiewet niet dat Coinbase verplicht was de relatie met bestaande Nederlandse klanten te beëindigen, indien zij niet tijdig geregistreerd was, en op welke manier dit zou moeten. Het beëindigen van de relatie met bestaande Nederlandse klanten zou ertoe hebben geleid dat deze hun tegoeden moesten liquideren of overmaken naar een alternatieve aanbieder. Het is onduidelijk of deze alternatieve aanbieder wel geregistreerd zou zijn en of zij de infrastructuur zou hebben om het aantal klanten van Coinbase op een goede en min of meer gelijke manier te kunnen bedienen. Coinbase vraagt zich daarom af of klanten gebaat zouden zijn geweest bij een gedwongen overdracht. Voorts zou de beëindiging hebben geleid tot veel onduidelijkheid en kosten bij klanten, zeker gezien de bij Coinbase levende verwachting dat zij op afzienbare termijn een registratie zou verkrijgen. Coinbase stelt zich op het standpunt dat dit in strijd zou zijn geweest met de zorgplicht die zij had jegens haar klanten. Coinbase betwist zodoende dat het voortzetten van de dienstverlening aan bestaande Nederlandse klanten in strijd is met artikel 23b en 23c van de Wwft.

Reactie DNB

91. DNB merkt allereerst op dat de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en 23c, derde lid, van de Wwft niet kunnen worden beëindigd door het enkel nemen van maatregelen om het actief werven van nieuwe Nederlandse klanten te stoppen. De overtredingen worden pas beëindigd als Coinbase niet alleen stopt met het actief werven van nieuwe Nederlandse klanten, maar ook de dienstverlening aan reeds in Nederland geworven klantrelaties per direct stopt.

92. Coinbase heeft een aanzienlijk aantal Nederlandse klanten, dat zij overigens heeft verkregen door zich in ieder geval van 15 november 2020 tot 24 augustus 2022 expliciet te richten tot de Nederlandse markt (zie in

dat kader randnummers 42 tot en met 50 in dit boetebesluit) die zij ook tijdens het lopende registratietraject wenste te blijven bedienen. Het had naar het oordeel van DNB op de weg van Coinbase gelegen om, wilde zij de overtreding van de hierboven genoemde bepalingen beëindigen, eveneens de dienstverlening aan bestaande Nederlandse klanten te beëindigen.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

93. Om die reden heeft DNB in haar brieven en e-mails van 19 januari, 19 april, 15 juni en 23 september 2021 Coinbase verzocht haar dienstverlening aan bestaande Nederlandse klanten te beëindigen en DNB daarvan bewijs te leveren. DNB merkt daarbij op dat Coinbase ten onrechte stelt dat DNB haar een verplichting heeft opgelegd tot het beëindigen van relaties met bestaande Nederlandse klanten. DNB heeft in de door Coinbase genoemde brieven enkel verzocht om de beëindiging van de dienstverlening en de verstrekking van stukken waaruit dit zou blijken. Dit blijkt onder meer uit de volgende passages uit de brieven van respectievelijk 19 januari 2021 en 23 september 2021:

*"Please provide us with information on how the services to existing Dutch clients have been ended."*⁵⁶

En:

*"DNB requests that you immediately cease the offering of services for the exchange between virtual and fiduciary currencies and the offering of custodian wallets to all Dutch clients."*⁵⁷

94. Daarbij is het niet aan DNB om voor te schrijven op welke manier Coinbase weer zou voldoen aan geldende wet- en regelgeving zolang zij geen registratie had van DNB. Het was aan Coinbase om een manier te vinden waarop zij een einde had kunnen maken aan de gedragingen waardoor zij in overtreding was. Dat, afhankelijk van de manier waarop Coinbase vóór registratieverlening door DNB had voldaan aan de gebodsnormen, mogelijk schade zou zijn veroorzaakt bij de bestaande Nederlandse klanten van Coinbase, zou voor rekening en risico van Coinbase komen. Coinbase heeft er echter voor gekozen om in afwachting van registratieverlening door DNB haar dienstverlening in strijd met de artikelen artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid van de Wwft voort te zetten.
95. Voor zover Coinbase in dit verband betoogt dat zij is gestopt met het aanbieden van aanvullende diensten aan bestaande Nederlandse klanten en dat zij deze van haar marketinglijsten heeft afgehaald, merkt DNB op dat zij Coinbase naar aanleiding van de mondelinge zienswijze in de gelegenheid heeft gesteld om hier bewijs voor aan te leveren. In de door haar op 29 november 2022 verstrekte antwoorden op de tijdens de mondelinge zienswijze gestelde vragen (Antwoorden) heeft Coinbase aangegeven geen bewijs te hebben gevonden voor haar stelling dat bestaande Nederlandse klanten van de marketinglijsten zijn afgehaald. Zij poogt daarbij op basis van een overzicht van verzonden e-mails aan een willekeurige Nederlandse klant en een willekeurige klant uit een andere

⁵⁶ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

⁵⁷ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

lidstaat, aan te tonen dat de Nederlandse klant beduidend minder e-mails van Coinbase heeft ontvangen. Hieruit zou moeten blijken dat deze Nederlandse klanten wel degelijk van de marketinglijsten zijn afgehaald. DNB stelt op basis van de Antwoorden vast dat de overzichten qua opmaak echter aanzienlijk verschillen en aldus geen vergelijking kan worden gemaakt tussen de overzichten. Ook de namen van de vier aan Nederlandse klanten gestuurde e-mails zijn niet terug te vinden op het overzicht van de e-mails aan een niet-Nederlandse klant. Hiermee heeft Coinbase niet aannemelijk gemaakt dat zij haar bestaande Nederlandse klanten van haar marketinglijsten heeft afgehaald.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

96. Daarnaast merkt Coinbase in haar Antwoorden op dat zij door een menselijke omissie ten minste tweemaal een marketing gerelateerde e-mail, waarin aanvullende diensten werden aangeboden, naar al haar bestaande Nederlandse klanten heeft gestuurd. De bestaande Nederlandse klanten van Coinbase hebben zodoende wel degelijk marketing gerelateerde e-mails ontvangen. DNB is dan ook van oordeel dat Coinbase met haar hierboven beschreven betoog niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij haar activiteiten in Nederland daadwerkelijk heeft beëindigd. DNB is juist van oordeel dat Coinbase hiermee heeft laten zien dat op zeker twee momenten aanvullende diensten zijn aangeboden aan bestaande Nederlandse klanten.

Reverse solicitation en nieuwe klanten

Zienswijze Coinbase

97. Coinbase stelt, kort en zakelijk weergegeven, in randnummers 4.20 tot en met 4.26 van haar schriftelijke zienswijze dat DNB in de uitleg over de vermeende overtreding van de registratieplicht ten onrechte geen onderscheid maakt tussen diensten die op initiatief van Coinbase zouden zijn geleverd en diensten die op het initiatief van de betreffende klanten zijn gefaciliteerd. Coinbase stelt zich daarbij op het standpunt dat het leerstuk van *reverse solicitation*, dat volgt uit artikel 42 van Richtlijn 2014/65/EU (MIFID II), naar analogie moet worden toegepast. Dit leerstuk 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. Hoewel Coinbase erkent dat artikel 42 van MIFID II niet direct op haar als aanbieder van cryptodiensten van toepassing is, is zij van mening dat het *reverse solicitation*-principe analoog zou moeten worden toegepast op haar situatie. Grond hiervoor is het feit dat zowel MIFID II als de Engelse tekst van de AMLD5-richtlijn spreken over het verlenen van diensten dan wel 'the provision of services'.
98. Voor de vraag of sprake is van *reverse solicitation* zijn volgens Coinbase drie hoofdcriteria van belang. Allereerst mag de dienstverlener in kwestie geen marketing- of promotionele activiteiten ten aanzien van klanten in Nederland ontplooiën. Daarnaast moet het volledige initiatief bij de klanten in Nederland liggen. Tot slot moet de dienstverlener waarborgen dat de

klant enkel de dienst wordt verleend waar hij om heeft gevraagd. Op basis van het voorgaande stelt Coinbase dat zij niet geregistreerd hoefde te zijn voor diensten die zij heeft aangeboden op basis van het *reverse solicitation*-principe. Hierbij gaat het specifiek om de Nederlandse klanten die Coinbase in de periode van 21 december 2020 tot het moment van het verkrijgen van de registratie heeft geaccepteerd, hetgeen via het *reverse solicitation*-principe plaatsvond.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

99. Voorts stelt Coinbase dat het aantal klanten dat zij in deze periode via *reverse solicitation* heeft geaccepteerd [VERTROUWELIJK] bedraagt. Dit aantal komt voort uit het totale aantal Nederlandse klanten met cryptovaluta of fiduciaire valuta in portefeuille – zijnde [VERTROUWELIJK] – per september 2022, minus het aantal Nederlandse klanten dat Coinbase heeft geaccepteerd in de periode van november 2020 tot 21 december 2020 – zijnde [VERTROUWELIJK].

Reactie DNB

100. DNB merkt allereerst op dat de wetgever in de Memorie van Toelichting bij de Implementatiewet heeft toegelicht onder welke omstandigheden sprake is van het aanbieden van diensten in Nederland. Zij licht daarbij eerst toe dat het enkel aanbieden van de dienst niet voldoende is om onder het registratiegebod te vallen. Om te beoordelen of sprake is van een aanbieder in een derde land of lidstaat die zich met zijn dienstverlening richt op de Nederlandse markt, wordt aangesloten bij de rechtspraak van het Hof van Justitie.⁵⁸ Het Hof van Justitie stelt dat sprake moet zijn van een ondernemer die zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met gebruikers in een bepaalde lidstaat. Het heeft daarbij handvatten gegeven voor de beantwoording van de vraag of de activiteiten van een ondernemer 'gericht zijn op' de desbetreffende lidstaat. In de gehele parlementaire geschiedenis van de Implementatiewet zijn geen aanknopingspunten te vinden voor de toepasbaarheid van het *reverse solicitation*-principe. Ook een richtlijn conforme interpretatie kan Coinbase hierbij niet baten omdat uit de AMLD5-richtlijn evenmin blijkt dat dit principe van toepassing zou zijn op cryptodiensten. Coinbase heeft evenmin onderbouwd waaruit zou blijken dat dit principe naar analogie toepasbaar zou moeten zijn op het registratiegebod uit de Wwft.
101. DNB is voorts van mening dat het naar analogie van toepassing verklaren van het *reverse solicitation*-principe in strijd zou zijn met de doelstellingen van de Wwft en het registratiegebod voor de aanbieders van cryptodiensten. Door het *reverse solicitation*-principe 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.
102. Hoewel DNB primair van oordeel is dat het *reverse solicitation*-principe niet van toepassing is op het registratiegebod uit de Wwft, stelt DNB dat zelfs

⁵⁸ Hof van Justitie 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08, Pammer en C-144/09, Alpenhof, ECLI:EU:C:2010:740.

als dit principe wel van toepassing zou zijn, Coinbase geen beroep zou kunnen doen op dit principe. In randnummers 42 tot en met 50 van dit boetebesluit heeft DNB toegelicht op welke manieren Coinbase zich tussen 15 november 2020 en 24 augustus 2022 met haar dienstverlening op de Nederlandse markt heeft gericht. Hierbij staat in ieder geval allereerst vast dat zij tot tenminste december 2020 Nederlandse klanten op marketinglijsten had staan. In de periode van december 2020 tot 24 augustus 2022 hebben bestaande Nederlandse klanten ook nog op zeker twee momenten (17 april 2021 en 9 oktober 2021) marketing gerelateerde e-mails ontvangen van Coinbase. Voorts heeft Coinbase zich door middel van haar affiliate programma tot tenminste 18 november 2021 met marketing gerelateerde activiteiten gericht op de Nederlandse markt. In de periode daarna heeft Coinbase deze marketing activiteiten ontplooid via de op Nederland gerichte affiliates met een .com-domeinextensie. Bovendien heeft zij nagelaten de affiliates met een .nl-domeinextensie te sommeren om de Coinbase affiliate link te verwijderen van hun pagina. Mocht het *reverse solicitation*-principe toch van toepassing zijn dan stelt DNB op basis van het voorgaande vast dat Coinbase zich niet kan beroepen op dit principe als rechtvaardiging voor het aantal bestaande Nederlandse klanten dat zij heeft bediend voor registratieverlening.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

*In of vanuit Nederland diensten aanbieden: iDEAL**Zienswijze Coinbase*

103. Coinbase merkt in randnummer 4.32 van haar schriftelijke zienswijze op dat DNB ervan uitgaat dat het aanbieden van iDEAL voldoende is om aan te nemen dat Coinbase zich heeft gericht op de Nederlandse markt. Zoals hiervoor uiteengezet, stelt Coinbase zich op het standpunt dat zij haar bestaande Nederlandse klantrelaties niet hoeft te beëindigen en dat het haar was toegestaan Nederlandse klanten aan te nemen die zich op eigen initiatief tot haar hadden gewend. Om deze klanten goed te kunnen blijven bedienen heeft Coinbase gebruikmaking van iDEAL mogelijk willen maken voor haar bestaande klanten. Coinbase betwist dat iDEAL op zich een uiting is van haar wil om commerciële betrekkingen aan te gaan met klanten in Nederland. Bovendien had Coinbase iDEAL al vóór de Implementatiewet beschikbaar gemaakt op haar site. Ook om deze reden kan niet worden betoogd dat Coinbase zich met het aanbieden van iDEAL op de Nederlandse markt heeft gericht. Coinbase heeft deze betaalmethode - voor zover zij nu kan nagaan - ook niet gepromoot of gemarket.

Reactie DNB

104. Zoals DNB in randnummers 91 tot en met 96 uiteen heeft gezet is zij van mening dat Coinbase de dienstverlening aan haar bestaande Nederlandse klanten moest beëindigen. DNB heeft op geen moment voorgeschreven hoe deze beëindiging plaats zou moeten vinden. Het betoog van Coinbase, dat zij iDEAL nodig had om haar bestaande Nederlandse klanten goed te kunnen blijven bedienen, houdt geen stand nu Coinbase ook de cryptodienstverlening aan deze bestaande Nederlandse klanten had moeten beëindigen.
105. Voorts is DNB, anders dan Coinbase, van mening dat het hebben van iDEAL een aanwijzing is dat Coinbase zich met haar dienstverlening heeft gericht

op de Nederlandse markt. De uitdrukkelijke wilshandeling van Coinbase om commerciële betrekkingen met Nederlandstalige natuurlijke personen of rechtspersonen aan te knopen, komt duidelijk tot uitdrukking door het (bij uitstek) Nederlandse betaalmiddel iDEAL aan te bieden en daarmee de dienstverlening aan Nederlandse klanten te faciliteren.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

106. iDEAL is in Nederland de meest gebruikte betaalmethode in de e-commerce voor Nederlandse consumenten en bedrijven.⁵⁹ Volgens de website van iDEAL gebruikt 61% van de Nederlanders iDEAL. Door deze betaalmethode uitdrukkelijk aan te bieden heeft Coinbase eens te meer laten zien dat zij de Nederlandse markt wenste te bedienen. Zo bood Coinbase immers Nederlandstalige natuurlijke personen of rechtspersonen de mogelijkheid om op een in Nederland gangbare wijze hun fiduciaire valuta bij Coinbase in te wisselen voor virtuele valuta. Had Coinbase zich niet op de Nederlandse markt willen richten, dan had zij, gelet op het (vrijwel) uitsluitende gebruik van iDEAL door Nederlanders, deze optie niet hoeven aan te bieden en hiervoor geen (transactie- en implementatie) kosten hoeven te maken.
107. Het Hof van Justitie heeft een aantal niet uitputtende factoren genoemd die aanwijzingen kunnen vormen dat de activiteit van een aanbieder is gericht op een bepaalde lidstaat. Het gebruik van een andere munteenheid dan die welk gewoonlijk wordt gebruikt in de lidstaat is een factor die een aanwijzing kan opleveren dat een aanbieder zich met haar dienstverlening richt op een bepaalde lidstaat.⁶⁰
108. Het aanbieden van een betaalmethode die enkel wordt gebruikt in een specifieke lidstaat is niet hetzelfde als het accepteren van een bepaalde munteenheid. Niettemin is DNB van mening dat, nu het gaat om cryptodiensten die naar haar aard en hoedanigheid digitaal zijn, een betaalmethode die enkel in een bepaalde lidstaat wordt gebruikt, met de genoemde factor van een munteenheid gelijk kan worden gesteld. Naar het oordeel van DNB levert het faciliteren van iDEAL als betaalmethode de in randnummer 43 genoemde eerste aanwijzing op dat Coinbase commerciële betrekkingen met Nederlandstalige natuurlijke personen of rechtspersonen heeft willen aangaan.

In of vanuit Nederland diensten aanbieden: Vermelding van Nederland

Zienswijze Coinbase

109. Coinbase betwist in randnummer 4.33 van haar schriftelijke zienswijze dat zij zich op de Nederlandse markt zou hebben gericht door "*het noemen van Nederland als één van de landen waarin cryptodiensten [...] beschikbaar zijn*". Ter onderbouwing hiervan verwijst DNB naar een screenshot van één webpagina van Coinbase. Het is een pagina van het "Coinbase Help Center". Nederland wordt genoemd als één van de Europese landen waarin cryptoservices beschikbaar zijn voor klanten. Coinbase stelt dat op deze pagina wordt uitgegaan van een situatie waarin al sprake is van een klant. Coinbase herhaalt hier haar standpunt dat zij Nederlandse klanten had, die zij mocht bedienen zonder registratie (namelijk bestaande klanten en of

⁵⁹ <https://pinnen.nl/nl/home/betaalmethoden/online-betalingen/ideal.html>.

⁶⁰ Hof van Justitie 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08, Pammer en C-144/09, Alpenhof, ECLI:EU:C:2010:740, r.o. 83.

klanten die op eigen initiatief van Coinbase diensten afnamen). Bovendien betwist Coinbase dat het Coinbase Help Center bedoeld is om klanten te werven in Nederland. De schermafbeelding waar DNB naar verwijst kan niet worden gezien als een uiting van de wil van Coinbase om commerciële betrekkingen aan te gaan met Nederlandse klanten.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

110. Allereerst herhaalt DNB haar standpunt dat Coinbase de dienstverlening aan haar bestaande Nederlandse klanten had moeten beëindigen. DNB heeft echter op geen moment voorgeschreven hoe deze beëindiging plaats zou moeten vinden. Daarnaast herhaalt DNB haar standpunt dat het *reverse solicitation*-principe niet van toepassing is op het registratiegebod uit de Wwft.
111. Voorts volgt DNB het betoog van Coinbase dat de schermafbeelding waar DNB naar verwijst niet kan worden gezien als een uiting van de wil van Coinbase om commerciële betrekkingen aan te gaan met Nederlandse klanten, niet. Het Hof van Justitie stelt het volgende:

*"Een duidelijke uitdrukking van deze wil van de ondernemer is de vermelding dat hij zijn diensten of goederen aanbiedt in één of meerdere bij name genoemde lidstaten."*⁶¹

De schermafbeelding waar door Coinbase naar wordt verwezen is een weergave van de vermelding van Nederland als een van de bij naam genoemde lidstaten waarin Coinbase 'cryptocurrency conversion services' aanbiedt. Dat van deze diensten enkel gebruik kan worden gemaakt door klanten van Coinbase is niet meer dan logisch en doet verder niet af aan het feit dat Coinbase hiermee wederom duidelijk maakt dat zij commerciële betrekkingen aan wilde gaan dan wel voortzetten met Nederlandse natuurlijke personen of rechtspersonen. Het had op de weg van Coinbase gelegen om, indien zij uitdrukkelijk geen diensten wilde aanbieden in Nederland, deze vermelding weg te halen. Dit lijkt Coinbase ook zelf te bevestigen in haar e-mails van 29 januari 2021 en 28 juni 2021 waarin zij aangeeft bepaalde maatregelen te hebben genomen om te verzekeren dat zij zich niet meer zou richten op de Nederlandse markt. Een van die in haar e-mails genoemde maatregelen is het verwijderen van de vermelding van Nederland op de pagina met 'Supported Countries'. Hoewel Coinbase hier ook het standpunt in had kunnen nemen dat deze pagina enkel voor bestaande Nederlandse klanten was, blijkt uit de eerdere stellingname van Coinbase - dat zij bepaalde maatregelen heeft genomen - een impliciete erkenning dat zijzelf met deze vermeldingen actief Nederlandse klanten heeft geworven. DNB is daarom van mening dat de omstandigheid dat Nederland op de website van Coinbase vermeld staat als een van de landen waarin 'cryptocurrency conversion services' worden aangeboden, de in randnummer 43 genoemde tweede aanwijzing is dat Coinbase zich met haar dienstverlening op de Nederlandse markt heeft gericht. Het betoog van Coinbase slaagt dan ook niet.

⁶¹ Hof van Justitie 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08, Pammer en C-144/09, Alpenhof, ECLI:EU:C:2010:740, r.o. 81.

In of vanuit Nederland diensten aanbieden: Nederlandstalige app

Datum

18 januari 2023

Zienswijze Coinbase

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

112. Coinbase betwist in randnummer 4.34 van haar schriftelijke zienswijze dat de Nederlandse teksten in de Coinbase app kunnen worden aangemerkt als aanwijzing voor het door Coinbase actief zijn op de Nederlandse markt. De Coinbase app wordt alleen gezien door personen die ernaar zoeken (op hun eigen initiatief). Zoals vermeld in haar e-mail van 28 juni 2021 heeft Coinbase uitgebreide maatregelen genomen om de Nederlandse teksten in verband met de app (desondanks) te beperken. Coinbase heeft echter geen controle over alle Nederlandse teksten, zoals de Nederlandstalige reviews in de app. Voorts heeft Coinbase in de Antwoorden aangegeven dat zij de Nederlandse tekst in de Coinbase app tussen 25 juni 2021 en 21 september 2021 heeft verwijderd. Het is Coinbase onduidelijk hoe DNB de Nederlandse tekst in de Coinbase app heeft kunnen waarnemen. Tot slot wijst Coinbase DNB er op dat de schermafbeelding van [VERTROUWELIJK] gebruik maakt van een geolocatie in de Verenigde Staten. Hierdoor is de Coinbase app via een Nederlandse geolocatie niet bereikbaar.

Reactie DNB

113. DNB is met Coinbase van mening dat de Nederlandstalige recensies in de [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] buiten de invloedssfeer van Coinbase liggen. Dit doet echter niet af aan het feit dat Coinbase een Nederlandse app in de Nederlandstalige [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] heeft aangeboden. Voor zover Coinbase betoogt dat de Nederlandstalige Coinbase app in de Nederlandstalige [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] niet kunnen worden aangemerkt als een aanwijzing dat Coinbase zich met haar dienstverlening op de Nederlandse markt heeft gericht, merkt DNB het volgende op. Door middel van het aanbieden van de Nederlandstalige Coinbase app in de [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] heeft Coinbase uitdrukking gegeven aan haar wil om commerciële betrekkingen met Nederlandse klanten aan te knopen. In de Nederlandse taal worden de voornoemde klanten hier uitdrukkelijk voor uitgenodigd. Zo bevatten de schermafbeeldingen onder meer de volgende teksten:

"Koop en verkoop crypto. Veilig, snel, en eenvoudig"

"Verdien Bitcoin door je vrienden door te verwijzen"

"Verzend, ontvang en houd crypto in één app"

114. De stelling van Coinbase dat de app van Coinbase enkel gevonden kan worden door mensen die hier op eigen initiatief naar zoeken, volgt DNB niet. Ook algemene zoektermen, zoals 'crypto kopen', die verband houden met cryptodiensten leiden Nederlandse klanten naar de app van Coinbase. Tot slot kan ook het betoog van Coinbase dat zij de Nederlandse tekst heeft verwijderd dan wel niet beschikbaar heeft gemaakt voor gebruikers in Nederland, niet slagen. Zo geeft Coinbase allereerst zelf aan dat zij ten minste van 15 november 2020 tot 25 juni 2021 een Nederlandse versie van de Coinbase app in zowel de [VERTROUWELIJK] als [VERTROUWELIJK] heeft gehad en zich daarmee in ieder geval in die periode op de Nederlandse markt heeft gericht. Daarbij heeft DNB, hoewel Coinbase aangeeft dat zij de Nederlandse teksten in zowel de [VERTROUWELIJK] als [VERTROUWELIJK] heeft verwijderd, door middel van de in bijlage 2 van dit

besluit opgenomen schermafbeeldingen aangetoond dat de Nederlandse teksten niettemin bereikbaar waren voor Nederlandse klanten. Ook de door Coinbase overgelegde stukken leiden bij DNB niet tot een ander oordeel. Nu Coinbase, naast de door haar overgelegde schermafbeeldingen waarin enkel wordt besproken dat de taal in de Coinbase app zelf zou zijn aangepast, geen verdere stukken heeft overgelegd waaruit blijkt dat zij inderdaad de Nederlandse teksten in [VERTROUWELIJK] en de [VERTROUWELIJK] zou hebben verwijderd, kan het betoog van Coinbase niet slagen.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

115. Voor zover Coinbase stelt dat de teksten in [VERTROUWELIJK] enkel bereikbaar zouden zijn geweest vanuit een niet-Nederlandse geolocatie, oordeelt DNB als volgt. DNB heeft via een gangbare zoekopdracht zoals '[VERTROUWELIJK]' in een zoekmachine [VERTROUWELIJK] bereikt. Vervolgens heeft zij daar gezocht naar de Coinbase app. Deze zoekopdracht heeft DNB naar de Nederlandstalige Coinbase app geleid, met Nederlandstalige omschrijving en Nederlandstalige schermafbeeldingen, zoals zichtbaar is op de door DNB bij dit besluit gevoegde schermafbeeldingen. Deze zoekopdracht kan in de praktijk worden uitgevoerd door elke Nederlandse gebruiker. Hieruit blijkt niet dat de Nederlandstalige Coinbase app niet beschikbaar was voor Nederlandse gebruikers.
116. Bovendien kent het handelen in virtuele valuta een aanzienlijke verbondenheid met digitale privacy. Het voorgaande leidt in de praktijk tot een veelvuldig aanraden tot het gebruik van een zogenaamd '*virtual private network*' (VPN),⁶² waarmee gebruikers naar keuze kunnen inloggen op een van de servers van de gebruikte VPN. Door middel hiervan blijft hun IP-adres verborgen alsmede hun locatie omdat deze door de VPN naar wens worden aangepast. Op deze manier kunnen blokkades die gebaseerd zijn op de geolocatie van een gebruiker, worden omzeild. Het voorgaande leidt ertoe dat zelfs als Coinbase de Coinbase app in [VERTROUWELIJK] had afgesloten voor gebruikers met een bepaalde geolocatie, dit in de praktijk weinig effect zou hebben gehad. Coinbase heeft daarbij niet aannemelijk gemaakt waarom zij ervoor zou hebben gekozen de Nederlandse teksten in [VERTROUWELIJK] te behouden en enkel de Nederlandse geolocatie te blokkeren indien zij zich niet wilde richten op de Nederlandse markt.
117. Tot slot doet het voorgaande niet af aan de omstandigheid dat de Nederlandstalige teksten in de [VERTROUWELIJK] altijd beschikbaar zijn gebleven, ook specifiek voor gebruikers met een Nederlandse geolocatie. Daarbij wordt in de [VERTROUWELIJK] ook specifiek genoemd dat de Coinbase app in het Nederlands beschikbaar is. Het voorgaande blijkt uit de door DNB vastgestelde schermafbeeldingen.
118. Gelet op het voorgaande slaagt het betoog van Coinbase niet en blijft DNB van mening dat het aanbieden van de Nederlandstalige Coinbase app in de Nederlandstalige [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] de in randnummer 43 genoemde derde aanwijzing is dat Coinbase zich met haar dienstverlening op de Nederlandse markt heeft gericht.

⁶² [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].

*In of vanuit Nederland diensten aanbieden: Nederlandstalige website***Datum**

18 januari 2023

*Zienswijze Coinbase***Kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

119. Coinbase betwist in randnummer 4.35 van haar schriftelijke zienswijze dat zij de Nederlandstalige website in Nederland beschikbaar heeft gesteld en dat dit een aanwijzing is dat Coinbase actief is geweest op de Nederlandse markt. Coinbase is in haar mondelinge zienswijze en de Antwoorden nader ingegaan op de beschikbaarheid van de Nederlandstalige website. Coinbase stelt dat zij tussen 22 januari 2021 en 27 januari 2021 de Nederlandse webpagina's van de Coinbase website heeft verwijderd. Vanaf april 2021 heeft Coinbase de Nederlandstalige website weer beschikbaar gemaakt voor gebruikers buiten Nederland. Coinbase betoogt dat DNB enkel haar Nederlandstalige website kon bereiken door gebruikmaking van een online internetarchief dat gevestigd was in de Verenigde Staten en zodoende buiten Nederland. Zij stelt dat dit geen representatieve weergave is van de Coinbase website voor de Nederlandse gebruiker.

Reactie DNB

120. Allereerst stelt DNB vast dat Coinbase tot ten minste 27 januari 2021 een Nederlandstalige website heeft gehad, hetgeen een aanwijzing is dat zij zich ten minste in die periode op de Nederlandse markt heeft gericht. DNB kan Coinbase daarnaast volgen in haar standpunt dat zij haar Nederlandstalige website tussen 27 januari 2021 en 10 april 2021 niet heeft aangeboden. Echter heeft Coinbase al in februari 2021, blijkens de door haar overgelegde schermafbeeldingen, ervoor gekozen om de Nederlandse website weer beschikbaar te maken voor Nederlandse klanten buiten Nederland. Uit de door Coinbase overgelegde stukken blijkt dat dit omstreeks 10 april 2021 ten uitvoer is gebracht. Het hebben van een Nederlandstalige website is, zoals DNB in randnummer 43 uiteen heeft gezet, een duidelijke uiting van de wil om commerciële betrekkingen aan te gaan met Nederlandse klanten. Coinbase heeft niet aannemelijk gemaakt waarom zij de Nederlandstalige website, al dan niet buiten Nederland, beschikbaar wilde hebben als zij niet de wil had om zich met haar dienstverlening op de Nederlandse markt te richten.
121. Daarbij komt dat, zoals in randnummer 116 uiteengezet is, bij het afnemen van cryptodiensten veelvuldig gebruik wordt gemaakt van een VPN. Hierdoor is het blokkeren van een bepaalde geolocatie door deze aanbieders weinig effectief. Dat Coinbase zelf op de hoogte was van deze situatie vindt steun in een door haar overgelegde schermafbeelding die zou moeten weergeven dat zij de Nederlandse website niet toegankelijk heeft gemaakt voor gebruikers met een Nederlandse geolocatie. Op deze schermafbeelding is te zien dat Coinbase gebruikers met een Franse geolocatie, waarvan de door Coinbase gebruikte cookies aangeven dat diegene een Nederlandse locatie heeft, wilde doorgeleiden van coinbase.com naar coinbase.com/nl. Waarom Coinbase het mogelijk heeft gemaakt om Nederlandse gebruikers alsnog door te geleiden naar de Nederlandse website, anders dan om zich op de Nederlandse markt te richten, is voor DNB niet duidelijk. Het voorgaande brengt DNB tot het oordeel dat Coinbase niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij maatregelen heeft genomen om zich met haar website niet langer te richten op de Nederlandse markt. Het betoog van Coinbase volgt DNB dan ook niet. DNB

blijft aldus bij haar standpunt dat de omstandigheid dat Coinbase een Nederlandstalige website heeft aangeboden, de in randnummer 43 genoemde vierde aanwijzing is dat zij zich op de Nederlandse markt heeft gericht.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

In of vanuit Nederland diensten aanbieden: Nederlandstalige resultaten bij [VERTROUWELIJK] search op "Coinbase"

Zienswijze Coinbase

122. Coinbase betwist kort en zakelijk weergegeven in randnummer 4.36 dat de Nederlandstalige resultaten bij de zoekterm "Coinbase" een aanwijzing zijn dat Coinbase diensten in Nederland zou hebben aangeboden, omdat Coinbase geen controle heeft over deze zoekresultaten of de taal waarin deze zoekresultaten worden weergegeven. Ook los daarvan is de invoering van de zoekopdracht een initiatief van de persoon zelf, wat Coinbase niet kan worden aangerekend.

Reactie DNB

123. DNB volgt het betoog van Coinbase, dat zij geen controle heeft over de zoekresultaten en de taal waarin deze zoekresultaten worden weergegeven, niet. De Nederlandse resultaten bij de zoekterm "Coinbase" zijn een gevolg van het door Coinbase beschikbaar hebben van de Nederlandstalige website. Hoewel deze vanaf een zeker moment is afgesloten voor gebruikers met een Nederlandse geolocatie, zijn de Nederlandse teksten wel beschikbaar gebleven voor zoekmachines. Hierdoor werden Nederlandstalige zoekresultaten weergegeven. Voorts geldt in het algemeen dat het beïnvloeden van zoekresultaten in zoekmachines een onderdeel is van de marketingstrategie van organisaties. Via het proces van 'Search Engine Optimization' zorgen organisaties ervoor dat zij zichtbaar zijn via zoekmachines. Via dit proces kunnen organisaties er eveneens voor zorgen dat zij zoekresultaten opleveren in andere talen. Het weergeven van deze resultaten in een bepaalde taal is een bewuste keus van een organisatie en daarmee een uiting van de wil van een organisatie om commerciële relaties aan te gaan met mogelijke gebruikers die deze taal spreken. Naar het oordeel van DNB kan het niet anders zijn geweest dan dat een mondiaal opererende organisatie als Coinbase zich bewust moet zijn geweest van de gevolgen van het hebben van Nederlandse teksten op haar website voor de zoekresultaten in zoekmachines. Het voorgaande brengt met zich dat de Nederlandstalige zoekresultaten zijn voortgekomen uit de Nederlandstalige teksten op de Coinbase website.
124. Voorts kan het betoog van Coinbase, dat het invoeren van de zoekopdracht "Coinbase" enkel op initiatief van de persoon zelf plaatsvindt, niet slagen. DNB heeft eerder onder randnummers 100 tot en met 102 vastgesteld dat het *reverse solicitation*-principe niet van toepassing is op het registratiegebod uit de Wwft. In plaats daarvan moet aan de hand van de criteria van het Hof van Justitie worden beoordeeld of een aanbieder zich met haar dienstverlening heeft gericht op een bepaalde lidstaat. Zoals in het voorgaande randnummer uiteengezet is, heeft Coinbase zich door middel van Nederlandstalige zoekresultaten gericht op de Nederlandse markt. Daarbij bevatten de Nederlandse teksten op de Coinbase website ook andere woorden die in meer algemene zin in een zoekmachine zouden

kunnen worden ingevuld en vervolgens naar de Coinbase website zouden kunnen leiden. Om voorgaande redenen stelt DNB, anders dan Coinbase betoogt, vast dat de Nederlandse zoekresultaten bij de term "Coinbase" de in randnummer 43 genoemde vijfde aanwijzing zijn dat Coinbase zich met haar dienstverlening op de Nederlandse markt heeft gericht.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

In of vanuit Nederland diensten aanbieden: Nederlandstalige (rechts)personen aangesloten bij Coinbase Affiliate Program

Zienswijze Coinbase

125. Coinbase stelt kort en zakelijk weergegeven, in randnummers 4.37 tot en met 4.43 van haar schriftelijke zienswijze dat hoewel DNB de pagina's van de twaalf genoemde affiliates heeft kunnen bereiken, dit niet met zich brengt dat Coinbase zich daarmee heeft gericht op de Nederlandse markt. Dit blijkt onder meer uit de Affiliate Marketing Guide, waarin is opgenomen dat het affiliates niet is toegestaan om actief te zijn op de Nederlandse markt. Daarbij heeft Coinbase per e-mail van 18 november 2021 alle Nederlandse affiliates medegedeeld dat zij voor onbepaalde tijd verwijderd werden uit het wereldwijde Coinbase Affiliate Program. Hierdoor kregen deze affiliates geen geldelijke vergoeding meer voor *leads* die zij genereerden. Dat DNB de in haar voornemen genoemde twaalf Nederlandstalige websites heeft weten te raadplegen, ligt aan het feit dat deze affiliates zich met een wereldwijd opererende site (.com-domeinextensie) hebben aangemeld als affiliates. Vervolgens konden deze affiliates hun link op een Nederlandstalige website plaatsen. De eerder genoemde e-mail van 18 november 2021 heeft Coinbase enkel gestuurd naar affiliates met een .nl-domeinextensie waardoor de affiliates met een .com-domeinextensie helaas niet zijn gewaarschuwd.
126. Desondanks hebben de affiliates die de e-mail van 18 november 2021 niet hebben ontvangen, in de periode van december 2020 tot en met augustus 2022 slechts [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten aangetrokken voor Coinbase. De Nederlandse affiliates die de email van 18 november 2021 wel hebben ontvangen hebben in de periode van december 2020 tot november 2021 slechts [VERTROUWELIJK] nieuwe klanten aangetrokken voor Coinbase. Deze aantallen zijn volgens Coinbase verwaarloosbaar ten opzichte van het aantal klanten dat op eigen initiatief bij Coinbase terecht is gekomen.
127. Tot slot blijkt ook uit de inhoud van de door DNB bezochte affiliate-websites dat Coinbase zich niet actief op de Nederlandse markt heeft gericht. Bij deze websites is volgens Coinbase sprake van algemene websites waarop verschillende cryptodiensten worden vergeleken en beoordeeld. Niet kan worden gesteld dat een van deze websites specifiek de diensten van Coinbase aanprijst. Daarbij kan ook niet worden uitgesloten dat deze websites affiliate-links op hun website hebben opgenomen van andere cryptodienstverleners.

Reactie DNB

128. DNB herhaalt allereerst haar standpunt uit randnummer 49 dat, hoewel in de Affiliate Marketing Guide van het Coinbase Affiliate Program is vastgelegd dat het niet is toegestaan om in Nederland gerichte marketingactiviteiten uit te voeren, dit niet af doet aan de vaststelling van DNB dat in de praktijk deze marketingactiviteiten wel hebben

plaatsgevonden. Nu Coinbase in haar zienswijze geen aanvullende gronden heeft aangevoerd waaruit blijkt dat DNB niet aan deze Affiliate Marketing Guide voorbij zou moeten gaan, blijft DNB bij haar eerdere standpunt. Daar komt bij dat de laatste bijwerking van de Affiliate Marketing Guide rond dezelfde tijd heeft plaatsgevonden als de e-mail van 18 november 2021 waarin Coinbase haar Nederlandse affiliates heeft medegedeeld dat zij voor onbepaalde tijd verwijderd zouden worden uit het wereldwijde Coinbase Affiliate Program. Het voorgaande maakt het voor DNB aannemelijk dat de Affiliate Marketing Guide pas sinds de e-mail van 18 november 2021 een verbod bevat op het in Nederland gerichte marketingactiviteiten uitvoeren. Coinbase heeft het tegendeel ook niet aangetoond.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

129. Ten aanzien van de door Coinbase aan haar Nederlandse affiliates gestuurde e-mail van 18 november 2021 merkt DNB het volgende op. Allereerst heeft Coinbase met het versturen van deze e-mail erkend dat zij zich ten minste in de periode van 15 november 2020 tot 18 november 2021 door middel van haar Coinbase Affiliate Program actief heeft gericht op de Nederlandse markt. Het voorgaande heeft Coinbase met zoveel woorden erkend tijdens de zienswijzezitting. Hoewel Coinbase door middel van haar e-mail van 18 november 2021 een maatregel heeft genomen om haar dienstverlening richting de Nederlandse markt te beëindigen, kan deze maatregel niet als adequaat worden beschouwd. Het overgrote gedeelte van de door DNB gevonden affiliates maakt gebruik van een website met een .com-domeinextensie. Het had op de weg van Coinbase gelegen om hier onderzoek naar te doen, waarna zij vervolgens gericht haar Coinbase Affiliate Program had kunnen afsluiten voor Nederlandstalige affiliates. Nu dit niet is gebeurd acht DNB de door Coinbase genomen maatregel inadequaat.
130. De omstandigheid dat de door DNB gevonden affiliates Coinbase maar een beperkt aantal Nederlandse klanten heeft opgeleverd, doet niet af aan het feit dat Coinbase zich door middel van deze affiliates met haar dienstverlening heeft willen richten op de Nederlandse markt. In ieder geval heeft DNB vastgesteld dat Coinbase zich hiermee feitelijk op de Nederlandse markt heeft gericht. De mogelijke inhoud van de websites van deze affiliates doet daar niet aan af. Ondanks de mogelijke ineffectiviteit van de door Coinbase gekozen marketing activiteiten of algemene inhoud van de websites, zorgen de Nederlandse affiliates ervoor dat Coinbase zichtbaar wordt voor Nederlandse klanten. De omstandigheid dat dit uiteindelijk niet in alle gevallen leidt tot een inschrijving via de affiliate-link doet daar niet aan af. Het staat dan ook vast dat Coinbase de wil had om via haar Nederlandstalige affiliates commerciële betrekkingen aan te gaan met Nederlandse klanten. DNB blijft dan ook bij haar in randnummer 43 ingenomen standpunt dat de Nederlandse affiliates met wie Coinbase overeenkomsten is aangegaan, een zesde aanwijzing zijn dat Coinbase zich heeft gericht op de Nederlandse markt.

In of vanuit Nederland diensten aanbieden: onvoldoende en contra-indicaties

Zienswijze Coinbase

131. Coinbase stelt in randnummers 4.29 en 4.30 van haar schriftelijke zienswijze dat DNB het nalaat in te gaan op omstandigheden die juist erop

duiden dat geen sprake was van een wil van Coinbase om zich op de Nederlandse markt te richten. Het gaat hierbij om omstandigheden zoals dat:

- Coinbase geen advertentiecampaagnes in Nederland ontplooië;
- Geen sprake is geweest van directe marketing gericht op Nederlandse klanten; en
- Coinbase Nederlandse klanten van de marketinglijst heeft gehaald.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

132. Deze contra-indicaties dienen volgens Coinbase te worden meegenomen bij het beoordelen of Coinbase zich op de Nederlandse markt heeft gericht, in de zin dat zij de intentie had om met klanten in Nederland commerciële betrekkingen aan te gaan. Coinbase stelt daarbij dat het enkel hebben van de Nederlandse taal op haar website en app geen uitdrukking is van haar wil om commerciële betrekkingen aan te knopen in Nederland.

Reactie DNB

133. Onder verwijzing naar randnummers 42 tot en met 50 heeft DNB op basis van een zestal aanwijzingen vastgesteld dat Coinbase *in Nederland* cryptodiensten heeft aangeboden in de periode van 15 november 2020 tot in ieder geval 24 augustus 2022.
134. Hoewel DNB met Coinbase van mening is dat sommige aanwijzingen los van elkaar niet voldoende zouden zijn om vast te stellen dat Coinbase zich op de Nederlandse markt heeft gericht, moeten deze factoren in onderlinge samenhang worden gezien. De hiervoor genoemde factoren in onderlinge samenhang bezien, leiden tot het oordeel van DNB dat Coinbase zich met haar diensten op de Nederlandse markt heeft gericht. Daarom is naar de mening van DNB voldaan aan het bestanddeel 'in of vanuit Nederland'. Zoals in de randnummers 103 tot en met 130 door DNB is geoordeeld, brengt de zienswijze van Coinbase DNB niet tot een ander oordeel. DNB kan Coinbase volgen in haar stelling dat zij bepaalde marketingactiviteiten zoals advertenties via [VERTROUWELIJK], heeft stopgezet voor de Nederlandse markt. Dit doet echter niet af aan het feit dat zij zich onder meer via affiliate marketing, nog steeds met marketing gerelateerde activiteiten op de Nederlandse markt heeft gericht. Bovendien heeft Coinbase in haar Antwoorden aangegeven ten minste tweemaal marketing gerelateerde e-mails richting al haar bestaande Nederlandse klanten te hebben gestuurd. Het voorgaande brengt met zich dat enkel de eerste contra-indicatie ook daadwerkelijk gevolgd kan worden. Deze contra-indicatie weegt echter niet op tegen de andere aanwijzingen waaruit blijkt dat Coinbase zich met haar dienstverlening van 15 november 2020 tot ten minste 24 augustus 2022 op de Nederlandse markt heeft gericht.

Ernst van de overtreding

Zienswijze Coinbase

135. Coinbase betwist in randnummers 5.26 tot en met 5.32 van haar schriftelijke zienswijze kort en zakelijk weergegeven dat sprake is van een zeer ernstige overtreding. Ter onderbouwing daarvan verwijst zij terug naar de eerder door haar aangevoerde gronden in randnummers 4.27 tot en met 4.42 van haar schriftelijke zienswijze en meer specifiek dat zij geen cryptodiensten heeft aangeboden in Nederland laat staan dat zij een van de

grootste aanbieders in Nederland is, dat zij de geaccepteerde klanten tussen 21 december 2020 en 22 september 2022 heeft verkregen via *reverse solicitation* en dat zij de relatie met deze klanten niet hoefde te beëindigen.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

136. Voorts stelt Coinbase dat DNB bij het vaststellen van de ernst van de overtreding abusievelijk aanhaakt bij het door Coinbase genoemde aantal klanten van [VERTROUWELIJK] dat voortkomt uit het document "Coinbase Europe Limited Netherlands Business Plan 2022". Coinbase erkent dat dit aantal Nederlandse klanten juist is, maar betwist dat dit aantal relevant is voor het aantal Nederlandse klanten dat gebruik maakt van de cryptodiensten van Coinbase. Kort en zakelijk betoogt Coinbase dat de [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten, alle Nederlandse klanten betreft die de servicevoorwaarden van Coinbase en [VERTROUWELIJK] hebben geaccepteerd. Slechts [VERTROUWELIJK] hebben echter ook daadwerkelijk gebruik gemaakt van de cryptodiensten van Coinbase. Enkel deze klanten zijn volgens Coinbase vanuit compliance perspectief, voor de toezichtwetgeving en de handhaving daarvan relevant. Voor zover DNB toch uitgaat van het aantal van [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten, moeten hier in ieder geval de klanten die van [VERTROUWELIJK] zijn overgedragen aan Coinbase en nooit de servicevoorwaarden van Coinbase hebben geaccepteerd – zijnde [VERTROUWELIJK] klanten – worden afgetrokken.

Reactie DNB

137. Voor zover Coinbase ten aanzien van de ernst van de overtreding terugverwijst naar gronden uit haar zienswijze die eerder in dit besluit door DNB inhoudelijk zijn beoordeeld, verwijst DNB naar de separate beoordelingen van die gronden in dit besluit. DNB heeft daarbij vastgesteld dat deze gronden niet kunnen slagen en dientengevolge niet af kunnen doen aan de door DNB vastgestelde verhoogde ernst van de overtreding.
138. Voor zover Coinbase betoogt dat DNB bij vaststelling van de ernst abusievelijk heeft aangehaakt bij het door Coinbase genoemde aantal klanten in het 'Coinbase Europe Limited Netherlands Business Plan 2022' van maart 2022, merkt DNB het volgende op. Allereerst geeft Coinbase zelf in dat business plan aan dat zij met een registratie van DNB de dienstverlening aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten voort zou kunnen zetten. In haar Business plan gaat Coinbase er zodoende vanuit dat al deze klanten gebruik maken van haar dienstverlening. Daarbij is de omstandigheid dat niet alle Nederlandse klanten van Coinbase ook actief gebruik maken van het platform, niet relevant voor de door DNB vastgestelde ernst. Het voorgaande laat namelijk onverlet dat Coinbase bewust een groot aantal Nederlandse klanten van [VERTROUWELIJK] heeft overgezet naar Coinbase zonder dat Coinbase op dat moment een registratie had en vervolgens haar lopende Registratieaanvraag I zelfs heeft ingetrokken. Het betoog van Coinbase laat eveneens onverlet dat Coinbase zich tussen 15 november 2020 en 24 augustus 2022 actief heeft gericht op de Nederlandse markt en daarmee een groot aantal Nederlandse klanten heeft verworven. Dit is zichtbaar in de groei van het aantal Nederlandse klanten van Coinbase. Coinbase heeft in november 2020 [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten overgenomen van [VERTROUWELIJK]. Bij het indienen

van Registratieaanvraag II op 5 juli 2021 bediende Coinbase [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten. Tot slot bediende Coinbase bij het indienen van Registratieaanvraag III op 22 maart 2022 volgens eigen opgave [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

139. Dat een gedeelte van deze Nederlandse klanten de gebruikersvoorwaarden niet heeft geaccepteerd dan wel geen cryptovaluta of fiduciaire valuta op hun account heeft, geeft geen aanleiding de ernst van de overtreding anders te beoordelen. Deze klanten kunnen immers op elk moment de gebruikersvoorwaarden accepteren dan wel cryptovaluta of fiduciaire valuta op hun account zetten. In die omstandigheid zou Coinbase geen mogelijkheid hebben gehad om mogelijke verdachte transacties te melden bij de Nederlandse Financial Intelligence Unit (FIU) aangezien het haar aan de wettelijk vereiste registratie bij DNB ontbrak. Daarbij is door Coinbase niet aannemelijk gemaakt dat de gebruikers bij wie geen cryptovaluta of fiduciaire valuta op het account stonden, die ook nooit hebben gehad. Tussen oktober 2020 en november 2020 blijkt uit de door Coinbase overlegde klantenaantallen dat een account waarop in oktober geen crypto- of fiduciaire valuta stond, in november wel crypto- of fiduciaire valuta bevatte. Het voorgaande bevestigt dat deze accounts op elk moment in gebruik konden worden genomen dan wel leeggehaald konden worden.
140. Tot slot heeft Coinbase in de door haar verstrekte Antwoorden erkend dat zij, mede door zich met haar dienstverlening te richten op de Nederlandse markt, cryptodiensten heeft verleend aan ten minste [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten die actief gebruik hebben gemaakt van deze diensten. Doordat Coinbase tijdens die actieve dienstverlening niet over de vereiste registratie beschikte kon Coinbase mogelijke door Nederlandse klanten uitgevoerde, ongebruikelijke transacties niet melden bij de Nederlandse FIU. De stelling van Coinbase dat zij ongebruikelijke transacties heeft gemeld bij de Ierse FIU, heeft Coinbase niet met stukken onderbouwd. Nu Coinbase tot op heden evenmin over een registratie voor het aanbieden van cryptodiensten bij de Ierse Centrale Bank beschikt,⁶³ acht DNB het niet aannemelijk dat zij in staat is geweest om ongebruikelijke transacties van haar Nederlandse klanten te melden. Evenmin is duidelijk om hoeveel ongebruikelijke transacties het zou zijn gegaan. DNB blijft dan ook bij haar oordeel dat de door Coinbase begane overtredingen zeer ernstig zijn.

Ernst van de overtreding: vertrouwensbeginsel

Zienswijze Coinbase

141. Daarnaast voert Coinbase in randnummers 5.33 tot en met 5.42 van haar schriftelijke zienswijze kort en zakelijk weergegeven aan dat zij op grond van het vertrouwensbeginsel erop mocht vertrouwen dat DNB zou afzien van handhaving. In de periode van 21 mei 2020 tot en met 21 oktober 2020 gold voor de aanbieders van cryptodiensten een wettelijke overgangstermijn voor het registratiegebod. Doordat Coinbase op 24 september 2020 Registratieaanvraag I heeft ingediend valt zij niet onder deze overgangstermijn. Coinbase stelt dat DNB desalniettemin de indruk heeft gewekt dat zij gedurende de eerste zes maanden na inwerkingtreding

⁶³ Coinbase beschikt sinds 9 oktober 2019 over een registratie voor het uitgeven van elektronisch geld bij de Ierse Centrale Bank.

van de registratieplicht dan wel hangende het registratieproces niet over zou gaan tot handhaving jegens Coinbase. Dit wordt volgens Coinbase bevestigd door de brief van DNB van 19 januari 2021 waarin zij aangeeft dat voor het in de toekomst aanbieden van cryptodiensten door Coinbase in Nederland een voorafgaande registratie van DNB nodig zou zijn.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

142. Vervolgens heeft Coinbase Registratieaanvraag I ingetrokken doordat DNB een verkeerde rechtsopvatting aanhield en uiteindelijk Registratieaanvraag II ingediend na wijziging van deze rechtsopvatting.⁶⁴ Coinbase heeft zich sinds mei 2021 zeventien maanden in alle openheid en met grote welwillendheid ingezet om het registratieproces te voltooien. Bij brief van 23 september 2021 heeft DNB Coinbase nogmaals medegedeeld dat zij in overtreding was van de Wwft en haar dienstverlening onmiddellijk diende te staken. Handhaving bleef echter uit. Vervolgens heeft DNB geen verdere sommaties naar Coinbase gestuurd en leek het er daardoor op dat zowel DNB als Coinbase zich wilden focussen op het registratieproces. Dit heeft bij Coinbase de indruk gewekt dat DNB de handhaving zou laten rusten. Deze indruk werd verder bevestigd toen zij vernam dat [VERTROUWELIJK] wel een bestuurlijke boete kreeg opgelegd voor eenzelfde overtreding. Deze boete volgde op een openbare waarschuwing aan [VERTROUWELIJK] en hangende het registratieproces. Het feit dat DNB een ander stramen heeft gevolgd bij Coinbase heeft bij haar het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat DNB zou afzien van handhaving.
143. Tot slot had het op de weg van DNB gelegen dat wanneer zij de vermeende overtredingen als zeer ernstig had beschouwd, zij niet met handhaven zou wachten tot een jaar na de laatste sommatie.
144. Concluderend doet Coinbase een beroep op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het vertrouwensbeginsel, omdat DNB bij Coinbase het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat zij zou afzien van handhaving.
145. Daarnaast stelt Coinbase dat de lange duur van de overtreding niet enkel te wijten is aan Coinbase, maar ook de oorzaak is van een lang registratieproces zoals zij eerder heeft toegelicht.⁶⁵

Reactie DNB

146. DNB merkt in zijn algemeenheid op dat het vertrouwensbeginsel een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is. Op basis van dit beginsel kan een bestuursorgaan verantwoordelijk worden gehouden voor uitlatingen of gedragingen (toezegging) waarmee zij een bepaald gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt bij een betrokkene. Voor een succesvol beroep moet zodoende allereerst sprake zijn van een toezegging door het bestuursorgaan. Hierbij moet het gaan om een toezegging die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekt van een welbewuste standpuntbepaling over de manier waarop een bevoegdheid in het specifieke geval van de betrokkene zal worden uitgeoefend. De

⁶⁴ Zie voor een uitgebreid verloop van het registratieproces randnummers 3.7-3.23 van de schriftelijke zienswijze van Coinbase.

⁶⁵ Zie voor een uitgebreid beschrijving door Coinbase van het registratieproces randnummers 3.7-3.23 en 5.8-5.25 van de schriftelijke zienswijze van Coinbase.

deskundigheid van de betrokkene kan hierbij ook een rol spelen. Vervolgens moet deze toezegging toegerekend kunnen worden aan het betreffende bestuursorgaan. Tot slot moeten mogelijke andere belangen die aan een honorering van het beroep in de weg staan, worden afgewogen.⁶⁶ Het uitblijven van een bepaalde toezegging of afkeuring door het bestuursorgaan, biedt daarbij geen grondslag voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.⁶⁷

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

147. Daarnaast merkt DNB op dat het registratieproces een losstaande procedure is van mogelijke handhavingstrajecten vanwege het aanbieden van cryptodiensten zonder de daarvoor benodigde registratie. Ook hangende een registratieaanvraag of na verlening daarvan beschikt DNB over de bevoegdheid om handhavend op te treden ten aanzien van de aanbieders van cryptodiensten die deze diensten aanbieden of hebben aangeboden in Nederland zonder de daarvoor wettelijk vereiste registratie.
148. DNB heeft nimmer toezeggingen gedaan waaraan Coinbase het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontlenen dat DNB zou afzien van handhaving over de periode van Registratieaanvraag I dan wel hangende Registratieaanvraag II en III. Dit onderbouwt zij als volgt. De zinsnede uit de brief van DNB van 19 januari 2021, in de context van de paragraaf, luidt als volgt:

"Please note that if Coinbase Europe intends to offer crypto services in or from the Netherlands in the future, a prior registration is necessary. For guidance on the definition of 'in or from the Netherlands' we refer to our website at: <https://www.toezicht.dnb.nl/en/2/50-237987.jsp>. If a provider of crypto services operates in or from the Netherlands without the required registration, DNB can issue a direction to follow a line of conduct, impose an incremental penalty or impose an administrative fine. Operating without the required registration can qualify as a criminal offense pursuant to the Dutch Economic Offenses Act (Wet Economische Delicten)."

Deze passage moet worden gezien in de context van de eerdere e-mail van Coinbase van 21 december 2020 waarin Coinbase aangeeft haar dienstverlening richting de Nederlandse markt te zullen beëindigen. Dit blijkt eveneens uit het vervolg van de brief van DNB van 19 januari 2021 waarin zij stelt dat zij vermoedens heeft dat Coinbase haar dienstverlening, in tegenstelling tot hetgeen Coinbase heeft gesteld in de eerder genoemde brief, richting de Nederlandse markt niet heeft beëindigd. Bovendien benoemt DNB in de tekst na de door Coinbase aangehaalde zinsnede, dat Coinbase een bestuurlijke boete opgelegd kan krijgen indien zij cryptodiensten aanbiedt in Nederland zonder de daarvoor wettelijk vereiste registratie bij DNB. De door Coinbase aangehaalde zinsnede kan dan ook niet worden gezien als een welbewuste en uitdrukkelijke standpuntbepaling dat zij niet over zou gaan tot handhaving over de periode waarin Coinbase een registratieaanvraag hangende had.

⁶⁶ Zie het CBB 17 november 2020, ECLI:NL:CBB:2020:852, r.o. 9.1. en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.1-11.4.

⁶⁷ Zie het CBB 6 september 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BB3786, r.o. 6.3.

149. Voorts heeft DNB Coinbase na de door Coinbase genoemde brief van 19 januari 2021, driemaal, zijnde op 19 april 2021, 15 juni 2021 en 23 september 2021, medegedeeld dat zij in overtreding was van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Zij heeft Coinbase daarbij eveneens medegedeeld dat het nalaten de overtreding te beëindigen kan resulteren in een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. De laatste sommatie heeft bovendien plaatsgevonden hangende een registratieaanvraag van Coinbase. Gezien het voorgaande mocht Coinbase ervan uitgaan dat DNB handhavend kon en zou optreden ondanks een mogelijke hangende registratieaanvraag. Dat DNB vervolgens geen verdere sommaties heeft gestuurd kan niet tot een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel leiden.⁶⁸
150. Tot slot merkt DNB op dat het enkele feit dat DNB een ander stramen heeft gevolgd bij een andere aanbieder van cryptodiensten, niet kan leiden tot het gerechtvaardigd vertrouwen bij Coinbase dat DNB zou afzien van handhaving. De enkele omstandigheid dat DNB bij een andere aanbieder van cryptodiensten heeft gekozen voor een andere volgorde in handhavingsmaatregelen, maakt niet dat Coinbase hieruit kon afleiden dat DNB jegens Coinbase zou afzien van handhavend optreden. Bovendien zou het afzien van handhavend optreden ingaan tegen het vaste beleid van DNB bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.⁶⁹ Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen. Dat DNB inmiddels is overgegaan tot registratie van Coinbase, maakt dat niet anders.⁷⁰ Een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt dan ook niet.

Verwijtbaarheid van de overtreding

Zienswijze Coinbase

151. Coinbase betwist in randnummers 5.43 tot en met 5.47, ten aanzien van de door DNB vastgestelde verwijtbaarheid allereerst dat de grootte van haar mondiaal opererende bedrijf ter zake doet bij de mate van verwijtbaarheid aangezien de regelgeving voor iedereen geldt. Voorts stelt Coinbase dat zij zich volledig heeft ingespannen om aan de verstrekkende eisen van DNB te voldoen, om zo een registratie bij DNB te verkrijgen. Zij stelt daarbij dat het intrekken van Registratieaanvraag I haar niet verweten kan worden omdat DNB onterechte en disproportionele eisen stelde aan de registratie. Zeker aangezien Coinbase zo snel als redelijkerwijs mogelijk, nadat DNB haar eisen had herzien, Registratieaanvraag II had ingediend.
152. Daarnaast betwist Coinbase dat het feit dat DNB haar in de brieven van 19 april 2021 en 23 september 2021 heeft gewezen op de overtreding en haar heeft gesommeerd deze te stoppen, bijdraagt aan de mate van verwijtbaarheid, aangezien Coinbase altijd heeft aangegeven zich niet te kunnen vinden in de vaststelling van die overtreding. Ook de duur van de overtreding kan volgens Coinbase niet bijdragen aan de mate van

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

⁶⁸ Zie het Cbb 6 september 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BB3786, r.o. 6.3.

⁶⁹ Zie www.dnb.nl voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' vastgesteld op 2 november 2020 (Staatscourant 2020, 56540).

⁷⁰ Zie voor een vergelijkbare situatie Cbb 25 januari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:14.

verwijtbaarheid, nu de duur veroorzaakt is door de invulling die DNB heeft gegeven aan de registratieplicht. Zij heeft niet alleen de volledigheid van de door Coinbase aangeleverde gegevens getoetst maar ook de inhoud daarvan. Dit heeft het proces aanzienlijk langer laten duren. Tot slot betwist Coinbase dat het feit dat zij Registratieaanvraag II heeft ingetrokken, bijdraagt aan de mate van verwijtbaarheid, nu deze intrekking heeft plaatsgevonden op verzoek van DNB.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

153. In het kort stelt Coinbase dat zij alles heeft gedaan wat redelijkerwijs mogelijk was om een registratie te verkrijgen en daarmee de vermeende overtreding te voorkomen. Om die reden kan de overtreding Coinbase niet worden verweten en kan DNB niet overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Voor zover DNB van mening is dat de overtreding Coinbase kan worden verweten, betwist Coinbase op basis van het hiervoor door haar aangevoerde in ieder geval dat sprake is van verhoogde verwijtbaarheid.

Reactie DNB

154. DNB stelt voorop dat Coinbase wordt verweten dat zij in Nederland cryptodiensten heeft aangeboden zonder dat zij daarvoor de benodigde registratie had. Deze overtreding heeft Coinbase van 15 november 2020 tot ten minste 24 augustus 2022 voortgezet. Een mogelijke handhavingprocedure tegen Coinbase voor deze overtreding staat los van een mogelijke daar parallel aan lopende registratieprocedure. De registratieverlening wordt wel worden meegewogen in de vaststelling van de boetehoogte volgens het Algemeen boetetoematingsbeleid DNB⁷¹ (het boetetoematingsbeleid) .
155. DNB merkt daarnaast op dat, anders dan Coinbase stelt, zij het handelen van Coinbase niet verhoogd verwijtbaar acht door de grootte van Coinbase als een van de grootste mondiale aanbieders van cryptodiensten. DNB is van mening dat Coinbase, als een van de grootste mondiale aanbieders van cryptodiensten, op de hoogte had moeten zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving. Coinbase had er daarom mee bekend moeten zijn dat het zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig aanbieden van cryptodiensten, niet is toegestaan en een overtreding oplevert van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Bovendien heeft DNB meermaals ruchtbaarheid gegeven aan deze registratieverplichting. Dat Coinbase desondanks haar dienstverlening in Nederland heeft voortgezet zonder de vereiste registratie bij DNB, acht DNB verhoogd verwijtbaar.
156. Voorts blijft DNB bij haar standpunt dat het intrekken van Registratieaanvraag I voor rekening en risico van Coinbase komt. Het betoog van Coinbase, dat zij enkel Registratieaanvraag I heeft ingetrokken omdat DNB onrechtmatige en disproportionele eisen stelde, kan niet slagen. Zoals DNB in randnummers 74 tot en met 79 heeft opgemerkt had het op de weg van Coinbase gelegen dat, als zij van mening was dat DNB onrechtmatige en disproportionele eisen stelde, zij had gewacht op een

⁷¹ Zie www.dnb.nl voor het 'Algemeen boetetoematingsbeleid DNB', vastgesteld op 12 december 2020 zoals laatst gewijzigd op 16 april 2022 (Staatscourant 2022, 10423).

afwijzing van Registratieaanvraag I, waarna zij de onrechtmatigheid van eventuele vereisten had kunnen betwisten in bezwaar en beroep. Coinbase heeft echter zelf gekozen voor het intrekken van Registratieaanvraag I en het voortzetten van haar dienstverlening zonder de vereiste registratie (zelfs nadat DNB haar hier meerdere malen op had gewezen). Bovendien heeft Coinbase vervolgens, toen het publiekelijk bekend werd dat DNB haar eisen zou aanpassen, alsnog anderhalve maand gewacht met het indienen van een nieuwe doch vrijwel gelijklopende registratieaanvraag. Gelet daarop volgt DNB het betoog van Coinbase, dat anderhalve maand wachten met indienen, zo snel als redelijkerwijs mogelijk was, niet.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

157. Voor zover Coinbase betoogt dat de door DNB op 19 april 2021 en 23 september 2021 aan Coinbase gestuurde brieven, waarin DNB Coinbase sommeerde haar overtreding te beëindigen, niet kunnen bijdragen aan haar verwijtbaarheid omdat Coinbase niet van mening is dat zij in overtreding is geweest, oordeelt DNB als volgt. DNB heeft in randnummers 31 tot en met 56 geconstateerd dat Coinbase in overtreding is van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. De door Coinbase gegeven schriftelijke en mondelinge zienswijze heeft bij DNB niet tot een andere conclusie geleid. De brieven van DNB waarnaar Coinbase verwijst, sommeerden haar om de in dit besluit geconstateerde overtredingen te beëindigen. De omstandigheid dat Coinbase zich tot op heden niet kan vinden in de door DNB geconstateerde overtreding doet niet af aan de verwijtbaarheid van Coinbase. Nu DNB Coinbase meermaals op de hoogte heeft gebracht van het feit dat Coinbase met de voortzetting van de dienstverlening in overtreding was en Coinbase de dienstverlening niettemin heeft voortgezet, komt de lange overtredingsduur voor rekening en risico van Coinbase. DNB is dan ook van mening dat de overtreding Coinbase volledig te verwijten is.
158. Met betrekking tot de stelling van Coinbase dat de intrekking van Registratieaanvraag II haar niet verweten kan worden omdat dit op verzoek van DNB plaatsvond, merkt DNB het volgende op. Zoals DNB onder randnummer 75 uiteengezet heeft hebben aanbieders van cryptodiensten, indien DNB van mening is dat er geen zicht is op registratie binnen een redelijke termijn, twee opties. Zij kunnen de registratieaanvraag intrekken of DNB kan de aanvraag afwijzen. Uit de e-mail van Coinbase van 22 maart 2022 blijkt dat zij Registratieaanvraag II heeft ingetrokken. De omstandigheid dat een registratieaanvraag moet worden ingetrokken of afgewezen betekent dat sprake is van een gebrek in de registratieaanvraag dat in de weg staat aan registratieverlening. Het gevolg van de intrekking is dat zij bij voortzetting van haar dienstverlening zonder registratie, langer in overtreding blijft. DNB oordeelt dat daarmee de lange overtredingsduur aan Coinbase verweten kan worden.
159. Onder verwijzing naar randnummers 74 tot en met 79 en 83 tot en met 87 volgt DNB het betoog van Coinbase, dat de duur van de overtreding te wijten is aan de omstandigheid dat DNB de door Coinbase verstrekte gegevens niet enkel op de volledigheid heeft getoetst, maar ook op de inhoud, niet. DNB blijft gelet daarop van mening dat de verwijtbaarheid niet anders hoeft te worden beoordeeld. Coinbase heeft ten slotte nog gesteld dat zij er alles aan heeft gedaan om de overtreding door middel van een

registratie te beëindigen. Zij laat echter na te benoemen dat zij de overtreding op elk moment had kunnen beëindigen door haar dienstverlening in Nederland te beëindigen. Dat heeft zij echter nagelaten. Zij heeft tijdens het registratieproces per e-mail van 28 juni 2021 juist aangegeven haar dienstverlening te blijven voortzetten. Ook daarom acht DNB de gedragingen van Coinbase verhoogd verwijtbaar.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

160. Resumerend is DNB van oordeel dat het betoog van Coinbase, dat de overtreding niet aan Coinbase verweten kan worden dan wel niet verhoogd verwijtbaar is, niet kan slagen.

De boetehoogte

Zienswijze Coinbase

161. Coinbase stelt in randnummers 5.48 tot en met 5.50 van haar schriftelijke zienswijze kort en zakelijk weergegeven dat, voor zover DNB toch zou kiezen voor boeteoplegging, deze boete aanzienlijk zou moeten worden gematigd ten opzichte van het basisbedrag dat DNB heeft gemeld in het voornemen.

Reactie DNB

162. In onderdeel F. komt DNB terug op de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete.

Conclusie

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

F. Hoogte bestuurlijke boete

164. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete neemt DNB artikel 31 van de Wwft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), de artikelen 3:4 en 5:46 van de Awb en het boetetoematingsbeleid in acht.
165. 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 EUR 2.000.000,- met een minimumbedrag van EUR 0,- en een maximumbedrag van EUR 4.000.000,-.
166. DNB stelt de hoogte van de bestuurlijke boete vast aan de hand van het stappenplan als bedoeld in artikel 3 van het boetetoematingsbeleid (het stappenplan). Het basisbedrag van EUR 2.000.000,- vormt op basis van stap 1 van het stappenplan het uitgangspunt bij het vaststellen van het boetebedrag.

167. 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.
168. Zoals DNB onder randnummers 62 en 63 heeft overwogen, is de overtreding zeer ernstig. DNB betreft hierbij met name het feit dat Coinbase mondiaal en in Nederland een van de grootste aanbieders van cryptodiensten is en dat de overtreding aldus een zeer grote omvang heeft. Zoals DNB onder randnummers 137 tot en met 140 heeft overwogen, doet de zienswijze van Coinbase daar niet aan af. DNB ziet daarom aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 2 (ernst en/of duur) met 50% te verhogen tot EUR 3.000.000,-. Voor wat betreft de verwijtbaarheid verwijst DNB naar randnummers 64 en 65. Zoals DNB onder randnummers 154 tot en met 160 heeft overwogen, brengt de zienswijze van Coinbase haar niet tot een ander oordeel. DNB ziet aanleiding om het basisbedrag wegens verhoogde verwijtbaarheid op basis van stap 3 (mate van verwijtbaarheid) te verhogen met 25% tot een bedrag van EUR 3.500.000,-.
169. Een verhoging van het boetebedrag op grond van stap 4 (recidive) van het stappenplan is niet aan de orde, nu geen sprake is van de omstandigheid dat tijdens het plegen van de overtreding nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan Coinbase voor eenzelfde overtreding.
170. Op basis van stap 5 (omvang) van het stappenplan bedraagt het boetepercentage in dit geval 100%. Dit betekent dat het op basis van de stappen 1 tot en met 4 vastgestelde boetebedrag niet wordt gematigd.
171. DNB ziet aanleiding voor een matiging van het boetebedrag op basis van stap 6 (passendheidstoets) van het stappenplan. DNB overweegt dat Coinbase ondanks het voortzetten van haar dienstverlening zonder de vereiste registratie, altijd de intentie heeft gehad om deze registratie bij DNB te verkrijgen. Zij heeft uiteindelijk op 22 maart 2022 Registratieaanvraag III ingediend die op 22 september 2022 tot registratieverlening heeft geleid. DNB weegt dit bij de bepaling van de boetehoogte in het voordeel van Coinbase mee. Gelet op het voorgaande matigt DNB de boete met 5% tot een bedrag van EUR 3.325.000,-.
172. Een verhoging van het boetebedrag op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan is niet van toepassing, nu DNB geen door Coinbase verkregen voordeel heeft kunnen vaststellen of een reële inschatting daarvan heeft kunnen maken.
173. Het boetebedrag dat op basis van de stappen 1 tot en met 7 van het stappenplan is vastgesteld, bedraagt derhalve EUR 3.325.000,-.
174. Coinbase heeft geen beroep gedaan op een beperkte draagkracht en ook anderszins is niet gebleken dat sprake is van een beperkte draagkracht. DNB ziet dan ook geen aanleiding het boetebedrag te matigen op basis van stap 8 (draagkracht) van het stappenplan.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

175. Gelet op het voorgaande legt DNB aan Coinbase een bestuurlijke boete op van **EUR 3.325.000,-** voor overtreding van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

G. Betaling van de boete

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

H. Openbaarmaking

177. De bestuurlijke boete wordt aan Coinbase opgelegd wegens overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Deze overtredingen zijn ingevolge artikel 31 van de Wwft in samenhang met artikel 13 van het Bbbfs beboetbaar gesteld met een boete uit de derde categorie.
178. Op grond van artikel 32f, eerste lid, van de Wwft is DNB in beginsel verplicht een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie openbaar te maken, zodra dat besluit onherroepelijk is geworden. In afwijking hiervan maakt DNB op grond van artikel 32f, vierde lid, van de Wwft een bestuurlijke boete ter zake van overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in de derde categorie zo spoedig mogelijk openbaar.
179. Volledige, oftewel tot afzonderlijke personen herleidbare, openbaarmaking van de opgelegde bestuurlijke sanctie is het wettelijk uitgangspunt. Slechts indien zich één van de in artikel 32g van de Wwft genoemde omstandigheden voordoet, dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, of dient van openbaarmaking te worden afgezien.
180. Ingevolge 32g, eerste lid, van de Wwft dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, indien zich één van de volgende gevallen voordoet: de openbaarmaking zou de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengen, een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen zou door de openbaarmaking worden ondermijnd, de gegevens zijn herleidbaar tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens zou onevenredig zijn of betrokken partijen zou in onevenredige mate schade worden berokkend.
181. De openbaarmaking dient op grond van artikel 32g, tweede lid, van de Wwft achterwege te blijven, indien openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen en uitgestelde of geanonimiseerde openbaarmaking geen uitkomst zou bieden.

Beoordeling

182. DNB beoordeelt hierna of één van de hiervoor genoemde gronden van toepassing is.
183. Allereerst ontstaat naar het oordeel van DNB met het openbaar maken van het Boetebesluit geen situatie die de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengt. Evenmin is DNB bekend met een lopend strafrechtelijk onderzoek of een onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen dat wordt ondermijnd door het openbaar maken van het Boetebesluit. Daarnaast worden geen gegevens openbaar gemaakt die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen en waarvan bekendmaking onevenredig is. Tot slot is DNB van oordeel dat de openbaarmaking er niet toe leidt dat betrokken partijen in onevenredige mate schade wordt berokkend. Dit doet zich volgens vaste rechtspraak alleen voor als sprake is van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door betrokken partijen als gevolg van de openbaarmaking te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.⁷² Voor zover openbaarmaking van het Boetebesluit leidt tot enige reputatieschade, merkt DNB op dat dit gevolg inherent is aan de openbaarmaking en in beginsel geen individuele, bijzondere situatie oplevert die geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking rechtvaardigt. Gelet op het voorgaande ziet DNB geen aanleiding om de openbaarmaking op grond van artikel 32g, eerste lid van de Wwft uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden.
184. Omdat de openbaarmaking naar het oordeel van DNB evenmin tot gevolg heeft dat de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht, ziet DNB voorts geen aanleiding om de openbaarmaking op grond van artikel 32g, tweede lid, van de Wwft achterwege te laten.
185. In dit kader merkt DNB op dat de doelen van volledige openbaarmaking zijn: het informeren van het publiek, het verschaffen van inzicht in de handhavingspraktijk van de toezichthouder en de preventieve werking die van openbaarmaking uitgaat. Ten eerste worden het publiek en de onder toezicht staande instellingen op de hoogte gesteld van de geconstateerde overtreding. Zij kunnen vervolgens, indien zij daartoe aanleiding zien, de instelling op de geconstateerde overtreding aanspreken alsmede ervan leren. Ten tweede creëert openbaarmaking de voor het publiek noodzakelijke transparantie door inzicht te verschaffen in de handhavingspraktijk van de toezichthouder. Daarnaast draagt volledige openbaarmaking bij aan de preventieve werking die van een openbaarmaking uit gaat. DNB kan zo duidelijk maken dat scherp toezicht wordt gehouden op de naleving van de registratieplicht uit de Wwft en dat zij optreedt, indien deze plicht niet wordt nageleefd. Tot slot voorkomt

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

⁷² Zie bijvoorbeeld het Cbb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, r.o. 12.3 (onder verwijzing naar Cbb 22 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:6): "[...] nu het belang van AFM bij publicatie slechts wijkt voor het belang van [naam 1] en [naam 2] in geval van onevenredigheid of onevenredige schade, [dient] het in een zodanig geval [...] te gaan om een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door [naam 1] en [naam 2] als gevolg van de publicatie te verwachten schade en/of gevolgen zodanig uitzonderlijk zijn dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken. [...]". Zie ook meer recent, voorzieningsrechter rechtbank Rotterdam 28 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5158, r.o. 8.4 en 8.7.

volledige openbaarmaking speculatie of onrust in de markt over de vraag aan welke instelling DNB een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd.

Datum

18 januari 2023

Zienswijze

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

186. Bij brief van 19 september 2022 heeft DNB Coinbase in kennis gesteld van het voornemen tot openbaarmaking van een eventueel aan Coinbase op te leggen bestuurlijke boete. Coinbase is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 15 november 2022 een zienswijze naar voren te brengen. Per e-mail van 23 september 2022 heeft Coinbase aangegeven gebruik te willen maken van de mogelijkheid tot het geven van zowel een schriftelijke als mondelinge zienswijze. Per e-mail van 26 oktober 2022 heeft Coinbase haar schriftelijke zienswijze aan DNB kenbaar gemaakt. Op 15 november 2022 heeft Coinbase haar zienswijze mondeling toegelicht.

De openbaarmaking

Zienswijze Coinbase

187. Coinbase merkt in randnummer 5.51 van haar schriftelijke zienswijze op dat DNB in haar Voornemen heeft aangegeven het boetebesluit openbaar te maken. Het boetebesluit zal dan worden geschoond van eventuele vertrouwelijke gegevens. Coinbase gaat ervan uit dat zij de mogelijkheid zal krijgen een vertrouwenstoets uit te voeren op het boetebesluit. Daarbij verwacht Coinbase eveneens dat zij in de gelegenheid wordt gesteld om een aparte zienswijze te geven ten aanzien van de openbaarmaking van het boetebesluit, waarbij Coinbase iedere passage kan aanwijzen waarvan openbaarmaking op grond van de Wet open overheid achterwege dient te blijven.
188. Voorts stelt Coinbase in haar mondelinge zienswijze kort en zakelijk weergegeven dat de openbaarmaking van het boetebesluit ertoe zou leiden dat Coinbase reputatieschade zou lijden. Zij geeft daarbij aan dat de recente ontwikkelingen in de cryptosector, de reputaties van cryptopartijen onder druk heeft gezet. Elke hint van onbetrouwbaarheid zou daarom leiden tot grote reputatieschade voor de betreffende cryptopartij. Om die reden zou openbaarmaking achterwege moeten blijven dan wel geanonimiseerd plaatsvinden.

Reactie DNB

189. DNB merkt allereerst op dat het inherent is aan het boete- en openbaarmakingsproces, waarbij DNB gehouden is om tot vroegtijdige openbaarmaking over te gaan, dat zij de overtreder bij de kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete geen geschoonde versie van het Boetebesluit en geen voorgenomen tekst van een nieuwsbericht kan toezenden. Immers, op dat moment is nog niet bepaald of DNB een bestuurlijke boete oplegt, en zo ja wat de hoogte daarvan zou moeten zijn. Evenmin is op dat moment openbaarmaking daarvan aan de orde.⁷³ In aanvulling daarop overweegt DNB dat uit de

⁷³ Dit is ook door de wetgever onderkend. In de Vierde Nota van Wijziging bij de totstandkoming van de Wft (TK 2005/2006, 29 708, nr. 19, p. 421), waar DNB in dit geval bij aansluit, overweegt de wetgever: "Bij de voorbereiding van het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom is de toezichthouder gehouden aan

Wwft noch de Awb volgt dat DNB reeds bij het voornemen van 19 september 2022 gehouden was de wijze van openbaarmaking van het boetebesluit concreet te vermelden in die zin dat zij daarbij inzicht geeft in de voorgenomen tekst van het te publiceren boetebesluit en van het nieuwsbericht. DNB heeft Coinbase in het Voornemen in de gelegenheid gesteld haar zienswijze naar voren te brengen naar aanleiding van het voornemen tot openbaarmaking. Dit voornemen bevatte overwegingen ten aanzien van het wettelijk kader, de (voorgenomen) beslissing om over te gaan tot volledige openbaarmaking van het Boetebesluit - indien DNB tot boetoplegging zou overgaan - en informatie over de vaste publicatiewijze van DNB.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

190. Bovendien is tijdens de zienswijzezitting van 15 november 2022 expliciet aan de aanwezigen namens Coinbase gevraagd of er nog verweren ten aanzien van de voorgenomen openbaarmaking van een eventuele boete zijn, die Coinbase tijdens de zienswijzezitting naar voren wenste te brengen. Daarop is door een van de vier aanwezige gemachtigden uitsluitend gerefereerd aan de negatieve recente publiciteit rondom cryptodienstverleners en het risico op reputatieschade voor Coinbase ingeval DNB zou besluiten tot boetoplegging en de openbaarmaking daarvan.
191. Gelet op het vorenstaande heeft Coinbase voldoende gelegenheid gehad een zienswijze te geven ten aanzien van de voorgenomen openbaarmaking. Daarbij acht DNB van belang dat zij Coinbase voorafgaand aan de openbaarmaking nog in de gelegenheid zal stellen om feitelijke onjuistheden in de geschoonde versie van het Boetebesluit dan wel het nieuwsbericht kenbaar te maken.⁷⁴ Gelet op het voorgaande zal DNB Coinbase dan ook geen aanvullende gelegenheid geven tot het kenbaar maken van haar zienswijze, anders dan de hierboven genoemde reactie.
192. Voor zover Coinbase betoogt dat DNB af zou moeten zien van openbaarmaking van dit besluit vanwege mogelijke reputatieschade voor Coinbase, oordeelt DNB als volgt. Ingevolge artikel 32g, tweede lid, van de Wwft kan DNB enkel van openbaarmaking afzien, indien geanonimiseerd of uitgesteld openbaar maken de stabiliteit van het financieel stelsel in gevaar zou brengen. Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen en onder zeer bijzondere omstandigheden zou door openbaarmaking van een bestuurlijke sanctie de stabiliteit van het financieel stelsel in gevaar kunnen worden gebracht. Daar is in het geval van openbaarmaking van het onderhavige besluit redelijkerwijs geen sprake van. Om die reden kan DNB niet afzien van openbaarmaking van dit besluit. Het betoog van Coinbase slaagt dan ook niet.
193. Voor zover Coinbase betoogt dat DNB dit besluit geanonimiseerd openbaar zou moeten maken oordeelt DNB als volgt. Daargelaten dat Coinbase gestelde reputatieschade naar het oordeel van DNB niet aannemelijk heeft

de regeling van de Awb. De onderneming die in dat kader haar zienswijze naar voren brengt, weet dat het besluit openbaar zal worden gemaakt. Het is dan ook niet nodig dat de toezichthouder een apart besluit met het voornemen tot publicatie kenbaar maakt aan de onderneming". De wetgever geeft in de toelichting bij de openbaarmakingsartikelen uit de Wwft (*Kamerstukken II*, 2017–2018, 34 808, nr. 3, p. 11.) aan dat bij de totstandkoming hiervan is aangesloten bij het publicatieregime van de Wft.

⁷⁴ Vgl. de uitspraak van het CBb van 7 mei 2019, ECLI:NL:CBb:2019:177, r.o. 4.4.3. en 4.4.4.

gemaakt, weegt (vermoedelijke) reputatieschade blijkens bestendige rechtspraak⁷⁵ op voorhand onvoldoende op tegen het zwaarwegend belang van publicatie. Bovendien is reputatieschade in de eerste plaats het gevolg van de overtredingen van de artikelen 23b, eerste en tweede lid, en 23c, derde lid, Wwft die Coinbase bewust heeft begaan en jarenlang heeft laten voortduren.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

194. Gelet op het hiervoor besprokene kan de door Coinbase betoogde reputatieschade niet leiden tot afzien van openbaarmaking dan wel het geanonimiseerd openbaar maken van dit boetebesluit.

Conclusie

195. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat er geen feiten of omstandigheden aanwezig zijn die aanleiding geven om van de openbaarmaking af te zien dan wel om de openbaarmaking uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden.

Wijze van openbaarmaking

196. Met inachtneming van de hierboven genoemde doelen van openbaarmaking, bepaalt DNB de wijze van openbaar maken. Het Boetebesluit wordt geschoond van eventuele vertrouwelijke gegevens en samen met het in **bijlage 3** opgenomen nieuwsbericht,⁷⁶ gepubliceerd op de website van DNB. DNB gaat niet eerder tot openbaarmaking over dan nadat **vijf werkdagen** zijn verstreken na de dag waarop dit openbaarmakingsbesluit aan Coinbase bekend is gemaakt. Daarnaast zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op Twitter het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst twitteren: "*Boete voor Coinbase Europe Ltd vanwege het tot 22 september 2022 zonder de wettelijk vereiste registratie aanbieden van cryptodiensten*" en "*DNB imposes administrative fine on Coinbase Europe Ltd for providing crypto services without the required registration untill 22 September 2022*", en daarbij een link plaatsen naar het nieuwsbericht op de website van DNB.
197. In de openbaar te maken versie van het boetebesluit zijn de als vertrouwelijk aangemerkte passages vervangen door de tekst [VERTROUWELIJK]. Mocht Coinbase van mening zijn dat er desondanks vertrouwelijke tekst in de openbaar te maken versie van het Boetebesluit staat die geschoond zou moeten worden dan wel dat er een feitelijke onjuistheid staat in het nieuwsbericht (**bijlage 3**) dan verneemt DNB dat graag zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op **maandag 23 januari 2023 om 10.00 uur**. Hiertoe kan contact worden opgenomen met [VERTROUWELIJK] via [VERTROUWELIJK].

I. Bezwaar

198. Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar maken. Rechtspersonen en gemachtigden die over eHerkenning beschikken dienen een bezwaarschrift in via het Digitaal Loket Toezicht: www.dnb.nl/login/digitaal-loket-toezicht.

⁷⁵ Zie onder meer de uitspraak van het CBb van 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, r.o. 12.3, CBb van 6 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:366, r.o. 18.3.2., Rechtbank Rotterdam 12 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:9689, r.o. 8.2. en Rechtbank Rotterdam van 3 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10943, r.o. 6.6.

⁷⁶ Een Engelse vertaling van dit nieuwsbericht zal ook op de website van DNB worden geplaatst.

Indien u niet over eHerkenning beschikt, kunt u een bezwaarschrift indienen via: www.dnb.nl/bezwaarmaken, of per post bij:

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

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

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

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]
Directeur

Bijlage 1 Wettelijk kader

Wwft**Artikel 23b**

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

Artikel 23c

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

Artikel 32f, eerste en vierde lid

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

Artikel 32g, eerste en tweede lid

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

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

- a. onevenredig zou zijn gezien de geringe ernst van de overtreding, tenzij het een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete betreft; of
- b. de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bijlage 2 Kopieën van het aanbieden van de dienstverlening door Coinbase

Datum
18 januari 2023

Annex 1: het faciliteren van iDeal als betalingsmethode

Kenmerk
[VERTROUWELIJK]

<https://help.coinbase.com/en/coinbase/getting-started/add-a-payment-method/payment-methods-for-european-customers>
datum geraadpleegd: 15 augustus 2022

coinbase

Sign in

Help

English

Q

How can we help you?

Coinbase Help Center > [Getting started](#) > Payment methods for European customers

Payment methods for European customers

Note: U.K. customers should read [Payment Methods for UK Customers](#).

Coinbase supports the following payment methods for European customers in a [supported country](#).

	Best For	Buy	Sell	Add cash	Cash out	Speed
SEPA Transfer	Large amounts, adding cash (EUR), cashing out	X	X	✓	✓	1-3 business days
3D Secure Card	Instant crypto purchases	✓	X	X	X	Instant
Instant Card Cashouts	Cashing out	X	X	X	✓	Instant
Ideal/Sofort	Adding cash (EUR)	X	X	✓	X	Up to 8 business days
PayPal	Cashing out	X	X	X	✓	Instant
Apple Pay*	Instant crypto purchases	✓	X	X	X	Instant
GooglePay	Instant crypto purchases	✓	X	X	X	Instant

* Apple Pay is not available in all regions in EU at this time

Note: Coinbase currently does not accept physical checks or bill pay as a payment method to purchase cryptocurrency or to add cash to a user's cash balance. Check: [Message Us](#)

Annex 2: 'Buy & Sell' beschikbaar in Nederlands

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

<https://help.coinbase.com/en/coinbase/trading-and-funding/buying-selling-or-converting-crypto/what-countries-are-buys-and-sells-available-in>
datum geraadpleegd: 15 augustus 2022

coinbase Sign in

Help English ▾

🔍 How can we help you?

Coinbase Help Center > Trading and funding > What countries are buys and sells available in?

What countries are buys and sells available in?

Cryptocurrency conversion services are currently available to customers in Australia*, Canada*, Singapore*, the United States, the United Kingdom, and the following European countries:

- Andorra
- Belgium
- Bulgaria
- Croatia
- Cyprus
- Czech Republic
- Denmark
- Estonia
- Finland
- France
- Gibraltar
- Greece
- Guernsey
- Hungary
- Iceland
- Ireland
- Isle of Man
- Italy
- Jersey
- Latvia
- Liechtenstein
- Lithuania
- Luxembourg
- Malta
- Monaco
- Netherlands
- Norway
- Poland
- Portugal
- Romania
- San Marino
- Slovakia
- Slovenia
- Spain
- Sweden
- Switzerland

Annex 3: Coinbase Wallet

https://www.coinbase.com/learn/tips-and-tutorials/how-to-set-up-a-crypto-wallet, datum geadpengt: 15 augustus 2022

coinbase [Get started](#)

Learn > Tips And Tutorials

How to set up a crypto wallet

Coinbase Learn: How to set up a crypto wallet



A crypto wallet is a place where you can securely keep your crypto. There are many different types of crypto wallets, but the most popular ones are hosted wallets, non-custodial wallets, and hardware wallets.

Which one is right for you depends on what you want to do with your crypto and what kind of safety net you want to have.

Hosted wallets

https://www.coinbase.com/learn/tips-and-tutorials/how-to-set-up-a-crypto-wallet, datum geadpengt: 15 augustus 2022

coinbase [Get started](#)

crypto using an app like Coinbase, your crypto is automatically held in a hosted wallet. It's called *hosted* because a third party keeps your crypto for you, similar to how a bank keeps your money in a checking or savings account. You may have heard of people "losing their keys" or "losing their USB wallet" but with a hosted wallet you don't have to worry about any of that.

The main benefit of keeping your crypto in a hosted wallet is if you forget your password, you won't lose your crypto. A drawback to a hosted wallet is you can't access everything crypto has to offer. However, that may change as hosted wallets start to support more features.

How to set up a hosted wallet:

1. **Choose a platform you trust.** Your main considerations should be security, ease of use, and compliance with government and financial regulations.
2. **Create your account.** Enter your personal info and choose a secure password. It's also recommended to use 2-step verification (also called 2FA) for an extra layer of security.

Buy or transfer crypto. Most crypto platforms and exchanges allow you to buy crypto using a bank account or credit card. If you already own crypto, you can also transfer it to your new hosted wallet for safe keeping.

Self-custody wallets

A self-custody wallet, like Coinbase Wallet, puts you in complete control of your crypto. Non-custodial wallets don't rely on a third party — or a "custodian" — to keep your crypto safe. While they provide the software necessary to store your crypto, the responsibility of remembering and safeguarding your password falls entirely on you. If you lose or forget your password — often referred to as a "private key" or "seed phrase"

https://www.coinbase.com/learn/tips-and-tutorials/how-to-set-up-a-crypto-wallet, datum geadpengt: 15 augustus 2022

coinbase [Get started](#)

Why have a non-custodial wallet? In addition to being in full control of the security of your crypto, you can also access more advanced crypto activities like yield farming, staking, lending, borrowing, and more. But if all you want to do is buy, sell, send, and receive crypto, a hosted wallet is the easiest solution.

How to set up a non-custodial wallet:

1. **Download a wallet app.** Popular options include Coinbase Wallet.
2. **Create your account.** Unlike a hosted wallet, you don't need to share any personal info to create a non-custodial wallet. Not even an email address.
3. **Be sure to write down your private key.** It's presented as a random 12-word phrase. Keep it in a secure location. If you lose or forget this 12-word phrase you won't be able to access your crypto.
4. **Transfer crypto to your wallet.** It's not always possible to buy crypto using traditional currencies (like US dollars or Euros) with a non-custodial wallet, so you'll need to transfer crypto into your non-custodial wallet from elsewhere.

If you're a Coinbase customer, you have your choice of a hosted wallet or a self-custody wallet. The Coinbase app, where you buy and sell crypto, is a hosted wallet. You can also download the standalone Coinbase Wallet app to take advantage of the benefits of a non-custodial wallet. Some of our customers have both, making it easy to buy crypto with traditional currency as well as participate in advanced crypto activities. Setting up either wallet is free.

Hardware wallets

A hardware wallet is a physical device, about the size of a thumb drive, that stores the private keys to your crypto offline. Most people don't use hardware wallets because of their increased complexity and cost. But they do have some benefits — for example

https://www.coinbase.com/learn/tips-and-tutorials/how-to-set-up-a-crypto-wallet, datum geadpengt: 15 augustus 2022

coinbase [Get started](#)

advanced security makes them inconvenient to use compared to a software wallet and they can cost upwards of \$100 to buy.

How to set up a hardware wallet:

1. **Buy the hardware.** The two most well-known brands are Ledger and Trezor.
2. **Install the software.** Each brand has their own software that's needed to set up your wallet. Download the software from the official company website and follow the instructions to create your wallet.
3. **Transfer crypto to your wallet.** Similar to a non-custodial wallet, a hardware wallet typically doesn't allow you to buy crypto using traditional currencies (like US dollars or Euros), so you'll need to transfer crypto to your wallet.

Just as there are many ways to store cash (in a bank account, in a safe, under the bed), there are many ways to store crypto. You can keep things simple with a hosted wallet, have full control of your crypto with a non-custodial wallet, take extra precautions with a hardware wallet, or even have multiple types of wallets — with crypto the choice is yours.






Buy Bitcoin in just a few minutes

Start with as little as \$25 and pay with your bank account or debit card.

[Get started >](#)

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Annex 4: De Nederlandstalige Coinbase app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK]

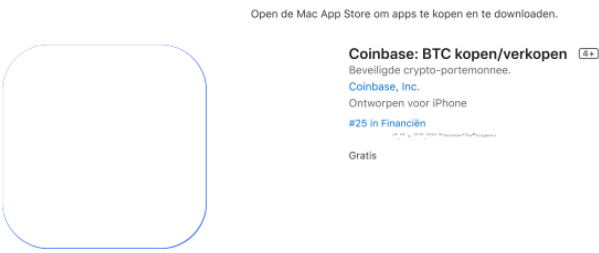
Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

<https://apps.apple.com/nl/app/coinbase-btc-kopen-verkopen/id886427730>, datum geraadpleegd: 15 augustus 2022



iPhone-schermafbeeldingen

<https://apps.apple.com/nl/app/coinbase-btc-kopen-verkopen/id886427730>, datum geraadpleegd: 15 augustus 2022

Coinbase: de gemakkelijkste, veiligste manier om uw cryptovaluta te kopen, te behouden en te verkopen.

Wij zijn 's werelds grootste cryptovalutabeurs, met meer dan 55 miljoen gebruikers in 32 landen over de hele wereld. Met Coinbase kunt u cryptovaluta's zoals Bitcoin, Bitcoin Cash, Ethereum, Ethereum Classic, Litecoin en nog veel meer veilig kopen, opslaan en verkopen op ons eenvoudige, gebruiksvriendelijke app- en webplatform.

Hier is een voorproefje van wat onze app doet:

ENVOUDIG KOPEN
Direct cryptos in uw hand: met Coinbase kunt u eenvoudig en snel Bitcoin, Bitcoin Cash, Ethereum, Ethereum Classic, Litecoin en meer kopen. U heeft alleen een bankrekening of betaalkaart nodig.

ONDERSTEUNDE ACTIVA
Bitcoin (BTC), Bitcoin Cash (BCH), Ethereum (ETH), Ethereum Classic (ETC), Litecoin (LTC), Basic Attention Token (BAT), Dogecoin (DOGE) en USD Coin (USDC)*.

* Hier is alle geldende beschikbare.

SLANKE TOOLS
Nag geen emotie met cryptos? Geen probleem. Bij u op de hoogte met onze updates en functies die u helpen uw kennis te vergroten en uw portefeuille op te bouwen, inclusief automatische aankopen en prijswaarschuwingen.

BLUF OP DE HOOFDE
Houd uw cryptos bij op ons duidelijke, gebruiksvriendelijke dashboard, dat zowel via onze website als de mobiele app toegankelijk is, heeft u altijd en overal direct inzicht in de prijs en de waarde van uw activa.

VEILIGHEID STAAT VOOROP
Meer dan 98% van de cryptovaluta's wordt veilig offline opgeslagen en de rest wordt beschermd door toonaangevende online beveiliging. Deze extra veilige veiligheidsmaatregelen garanderen ook voor u account, waaronder verificatie in meerdere factoren en beveiliging van bankrekeningen. U kunt de app zelfs vergrendelen met een wachtwoordcode, of de toegang van uw telefoon tot de app op afstand uitschakelen als deze verloren of wordt gestolen.

App Store Preview

MEER HULP NODIG?
Ga naar help.coinbase.com voor informatie en om contact op te nemen met Coinbase support.

Nieuw [Verwijder het bericht](#)

Verst 10.28.2
Coinbase is de gemakkelijkste en meest vertrouwde plek om uw digitale valuta te kopen, te verkopen en te behouden. Deze update bevat bugfixes en prestatieverbeteringen.

Beoordelingen en recensies [Beijk alles](#)

4,5 22,3K beoordelingen

Reacties van ontwikkelaar

App-privacy [Beijk details](#)

De ontwikkelaar, Coinbase, Inc., heeft aangegeven dat volgens de toepassing van het privacybeleid van de app gegevens kunnen worden behandeld zoals hieronder staat beschreven. Ga voor meer informatie naar het [privacybeleid van de ontwikkelaar](#).

<https://apps.apple.com/nl/app/coinbase-btc-kopen-verkopen/id886427730>, datum geraadpleegd: 15 augustus 2022

Aan jou gekoppelde gegevens

De volgende gegevens worden mogelijk verzameld en gekoppeld aan je identiteit:

- Aankopen
- Contactgegevens
- Gebruiksgegevens
- Diagnostiek
- Financiële gegevens
- Identificatiemethode
- Gebruiksgegevens
- Vertrouwelijke informatie
- Overige gegevens

Toepassing van het privacybeleid kan variëren op basis van bijvoorbeeld de functies die je gebruikt of je locatie. [Lees meer](#)

Informatie

Provider
Coinbase, Inc.

Grootte
148,1 MB

Categorie
Financiën

Compatibiliteit
iPhone
Verst iOS 12.0 of nieuwer.

iPod touch
Verst iOS 12.0 of nieuwer.

Mac
Verst een Mac met macOS 11.0 of nieuwer en Apple M1-chip of nieuwer.

Talen
Nederlands, Duits, Engels, Frans, Indonesisch, Italiaans, Japans, Koreaans, Pools, Portugees, Russisch, Spaans, Thai, Trad. Chinees, Turks, Vereen. Chinees

Leeftijd
4+

Copyright
© 2022 Coinbase, Inc.

Prijs
Gratis

[Website van de ontwikkelaar](#)

[App-ondersteuning](#)

[Privacybeleid](#)

Ondersteunt

Winkel
Beveiligd en je passen, tickets, kaarten en meer op één plek.

Meer van deze ontwikkelaar

Annex 5: De Nederlandstalige Coinbase app in de Nederlandse [VERTROUWELIJK]

https://play.google.com/store/apps/details?id=com.coinbase.android&hl=nl&gl=US, datum geraadpleegd: 15 augustus 2022

Google Play

Games Apps Films Boeken Kinderen

Coinbase
Coinbase Android

4,1 ★
719K reviews

10 min.+
Downloads

Iedereen

Installeren

Over deze app

Coinbase: de simpele, veilige manier om cryptocurrency te kopen, verkopen en cryptocurrency beheer.

We zijn de grootste cryptocurrency beurs ter wereld, met meer dan 56 miljoen gebruikers in 32 landen over de hele wereld. Met Coinbase kun je cryptocurrency veilig kopen, opslaan en weer verkopen. Denk aan bijvoorbeeld Bitcoin, Bitcoin Cash, Ethereum, Ethereum Classic, Litecoin en nog veel meer via onze gebruikersvriendelijke app en web platform...

Geüpdatet op
10 aug. 2022

https://play.google.com/store/apps/details?id=com.coinbase.android&hl=nl&gl=US, datum geraadpleegd: 15 augustus 2022

Google Play

Games Apps Films Boeken Kinderen

Deze app kan deze typen gegevens delen met derden
Locatie, Persoonlijke informatie en 6 andere

Deze app kan deze typen gegevens verzamelen
Locatie, Persoonlijke informatie en 6 andere

Gegevens worden tijdens de overdracht versleuteld

Je kunt de gegevens laten verwijderen

[Details bekijken](#)

Beoordelingen en reviews

Beoordelingen en reviews zijn gereviseerd

4,1
★★★★★
719K reviews

Tom V

8 augustus 2022

App doesn't work any more

Vond je dit nuttig? ☐ Ja ☒ Nee

Coinbase Android

8 augustus 2022

Hi Tom, we're sorry to hear you're experiencing issues with the app. We'd be happy to look into this with you. If you're still experiencing this issue, please contact us by using this link: <https://help.coinbase.com/en/contact-us>

https://play.google.com/store/apps/details?id=com.coinbase.android&hl=nl&gl=US, datum geraadpleegd: 15 augustus 2022

Google Play

Games Apps Films Boeken Kinderen

3 mensen vonden deze review nuttig

Vond je dit nuttig? ☐ Ja ☒ Nee

Coinbase Android

4 augustus 2022

Hi there, thanks for letting us know that you're having issues logging in. We'd love to help you out with this, kindly contact our support team here: <https://help.coinbase.com/en/contact-us>

DE OERDRAVER

8 augustus 2022

3 x bankkaart storting gedaan voor autorisatie zonder succes.

Vond je dit nuttig? ☐ Ja ☒ Nee

[Alle reviews bekijken](#)

Wat is er nieuw

Nogmaals bedankt dat u zich bij ons hebt aangesloten. We werken voortdurend aan de verbetering van uw ervaring. In deze release hebben we een aantal updates aangebracht die u beslist op prijs zult stellen:

- Een aantal correcties van fouten

Meer informatie over onze verbeteringen vindt u op blog.coinbase.com.

Contactgegevens van ontwikkelaar

Vergelijkbare apps

Abra: Buy & Trade BTC & Crypto
Plusus Financial Inc.
4.0 ★

Ember Fund Invest in Crypto
Ember Fund Inc.
4.5 ★

BTC Bitcoin kopen en ruilen
Changelly - Instant Crypto Exchange
4.8 ★

ProfitTradingApp for Coinbase
ProfitTradingApp
4.3 ★

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

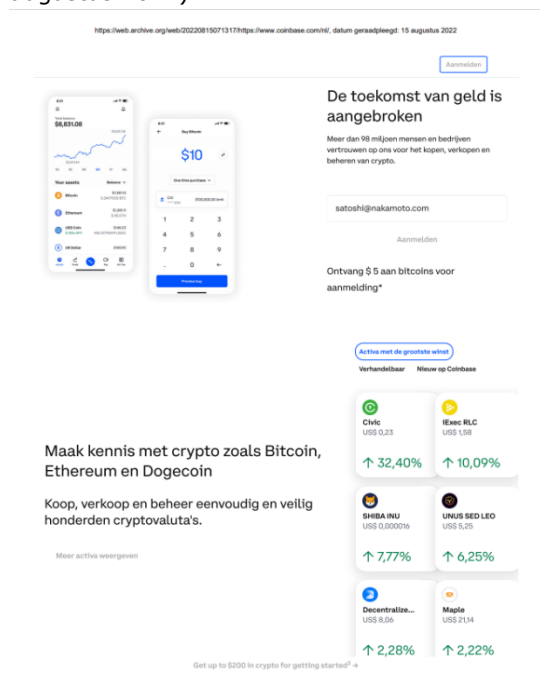
Annex 6: De website www.Coinbase.com in de Nederlandse taal (Webarchief 15 augustus 2022)

Datum

18 januari 2023

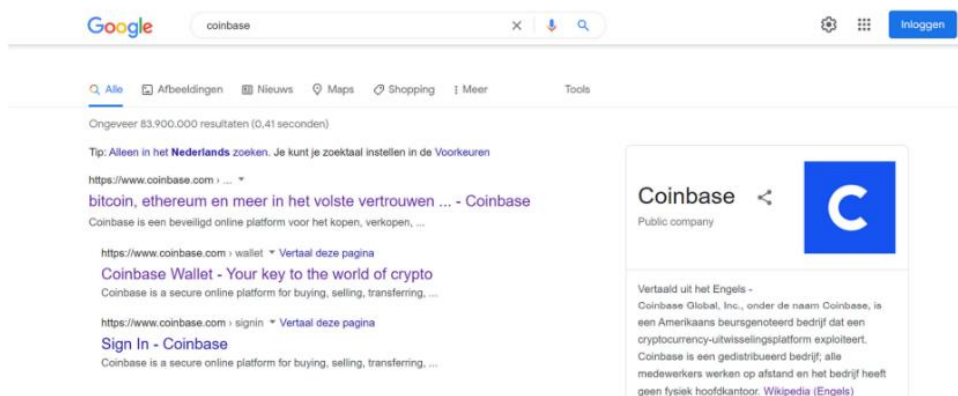
Kenmerk

[VERTROUWELIJK]



Annex 7: Nederlandstalige resultaten bij de zoekterm 'Coinbase' via [VERTROUWELIJK] die verwijzen naar de website van Coinbase [www.Coinbase.com](https://www.coinbase.com).

https://www.google.nl/search?q=coinbase&blw=1280&bih=569&ei=J8QNY7PoHd-7_UPhYGYmAl&ved=0ahUKEwzR7yO75AaVY_7siHYUABIMQ4dUDCA4&uact=5&oeq=coinbase&gs_lcp=Cgnd3Mtd26EAMyCggUEMcBENEDEEMyCwgAEIAELEDEIMBMcIABCAxvBDMgQIABBDMgsIABCAABBCxvCDATIECAAQZzIECAAQZzILCAAQgAQQsQMgQwEYBQgAEIAEMgUIABCABDQCC4QsQMgQwEQwEQQQM-QQzORCC4QsAQQsQMgQwEQwEQQQM6CggAELEDEIMBEE6CgAEIAELEDSgQIQRgASgQIRhgAUABYShg1CkQBHABeACAAZxBIABZIBAZkuMZgBAKABaCABAQ&scient=gws-wiz, datum geraadpleegd: 24 augustus 2022



Pagina

57 van 59

Annex 8: overzicht van de Nederlandstalige websites waarop DNB affiliate-links naar www.coinbase.com aangetroffen heeft

Datum
18 januari 2023

Kenmerk
[VERTROUWELIJK]

	Website Affiliate	Affiliate URL op website (naam affiliate is grijs gearceerd)	Bijlage
1.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
2.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
3.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
4.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
5.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
6.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
7.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
8.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
9.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
10.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
11.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	
12.	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	

Datum

18 januari 2023

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]