Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 30, aanhef en onder a, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme aan Bybit Fintech Limited alsmede tot openbaarmaking daarvan op grond van artikel 32f, vierde lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Datum
22 oktober 2024

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

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

I DNB legt aan Bybit Fintech Limited (Bybit), gevestigd op House of Francis, kamer 303, IIe Du Port op Mahé (Seychellen), een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 30, aanhef en onder a, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze bestuurlijke boete wordt aan Bybit opgelegd voor overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

De bestuurlijke boete bedraagt **€ 2.250.000,-.**

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].

II DNB gaat conform artikel 32f, eerst lid, in samenhang met het vierde lid, van de Wwft over tot het volledig openbaar maken van dit besluit. De van vertrouwelijke gegevens geschoonde versie van dit besluit met bijbehorend Nederlandstalig en Engelstalig nieuwsbericht (**bijlagen 2 en 3**) zal op de website van DNB worden geplaatst nadat **vijf werkdagen** zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan Bybit bekend is gemaakt. Ook zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op X het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst in zowel het Nederlands als het Engels weergeven: "*Boete voor Bybit Fintech Limited vanwege het tot september 2023 zonder de wettelijk vereiste registratie aanbieden van cryptodiensten in Nederland*" en "*Fine for Bybit Fintech Limited for offering crypto services in the Netherlands without the legally required registration until September 2023*".

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.

Datum
22 oktober 2024

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

B. Onderzoek van DNB

Aanleiding en verloop onderzoek

2. Bij brief van 17 november 2022 heeft DNB Bybit ervan op de hoogte gesteld dat DNB informatie heeft ontvangen dat erop duidt dat Bybit in Nederland bewaarportemonnees voor virtuele valuta en wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta (tezamen: cryptodiensten) aanbiedt, terwijl Bybit niet bij DNB geregistreerd is.[1] Bij deze brief heeft DNB het juridisch kader, haar onderzoek en haar voorlopige bevindingen naar aanleiding van dat onderzoek nader toegelicht. Op basis van die voorlopige bevindingen heeft DNB in die brief voorlopig geconcludeerd dat Bybit artikel 23b en artikel 23c, derde lid, van de Wwft niet naleeft. DNB heeft Bybit vervolgens verzocht om de wettelijke grondslag van haar bedrijfsactiviteiten in Nederland te beoordelen, op de voorlopige bevindingen van DNB te reageren en om op elf vragen over haar bedrijfsactiviteiten in Nederland te reageren. Deze vragen hadden onder meer betrekking op het aantal klanten in Nederland, het transactievolume, de contractspartij en het affiliate programma van Bybit. DNB heeft Bybit verzocht uiterlijk 8 december 2022 te reageren op het informatieverzoek.

3. Per e-mail van 21 november 2022 heeft [VERTROUWELIJK], advocaat bij [VERTROUWELIJK] (de gemachtigde), de ontvangst van het informatieverzoek aan Bybit bevestigd. In die e-mail heeft de gemachtigde bevestigd dat hij namens Bybit uiterlijk 8 december 2022 een reactie zal sturen op het informatieverzoek van DNB.[2]

4. Bij brief van 8 december 2022 heeft de gemachtigde namens Bybit gereageerd op het informatieverzoek van DNB en daarin maatregelen aangekondigd. [3]

5. Op 14 december 2022 heeft DNB de ontvangst van deze brief per e-mail aan Bybit bevestigd.[4]

6. Bij brief van 25 januari 2023 heeft DNB vervolgens op de e-mail van de gemachtigde van Bybit gereageerd.[5] In deze brief heeft DNB de door Bybit aangekondigde maatregelen om de overtreding van artikel 23b en artikel 23c, derde lid, van de Wwft te beëindigen, verwelkomt. Tegelijkertijd heeft DNB bij deze brief vastgesteld dat Bybit artikel 23b en artikel 23c, derde lid, van de Wwft nog steeds niet naleeft, doordat zij de dienstverlening aan de klanten in Nederland nog steeds heeft voortgezet. DNB heeft Bybit bij deze brief dan ook aangedrongen om nadere maatregelen te treffen en uiterlijk 15 februari 2023 op deze brief van DNB te reageren. Tot slot heeft DNB bij deze brief aangegeven dat zij de bevoegdheid heeft om voor de overtreding van artikel 23b en artikel 23c, derde lid, van de Wwft een bestuurlijke boete op te leggen.

[1] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 1 en 1A.
[2] Rapport, bijlage 2.
[3] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 3 en 3A.
[4] Rapport, bijlage 4.
[5] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 5 en 5A.

7. De gemachtigde van Bybit heeft de ontvangst van de brief van DNB per e-mail van 26 januari 2023 bevestigd en aangegeven er zo spoedig mogelijk op terug te komen.[6]

8. Op 15 februari 2023 heeft de gemachtigde namens Bybit schriftelijk gereageerd.[7] In haar reactie heeft Bybit aangegeven de eerder aangekondigde maatregelen inmiddels te hebben getroffen. Daarnaast heeft ze aangegeven aanvullende maatregelen te zullen treffen om de dienstverlening aan de bestaande Nederlandse klanten te beëindigen, waaronder de overdracht van de Nederlandse klanten aan een bij DNB geregistreerde partner. Ze heeft aangegeven ernaar te streven om deze aanvullende maatregelen binnen 120 dagen na dagtekening van de brief (uiterlijk 15 juni 2023) te realiseren. Tot slot heeft Bybit bij haar brief benadrukt dat de brief niet moet worden gezien als een bevestiging dat Bybit zich actief op de Nederlandse klanten heeft gericht.

9. Per e-mail van 23 februari 2023 heeft DNB de ontvangst van de brief bevestigd.[8]

10. Bij brief van 17 maart 2023 heeft Bybit DNB een eerste update van de voortgang ten aanzien van de in haar brief beschreven maatregelen gegeven.[9] DNB heeft de ontvangst van deze update bij e-mail van 27 maart 2023 bevestigd.[10]

11. Vervolgens heeft Bybit bij brief van 26 april 2023 DNB van een tweede update voorzien. Hierbij heeft ze aangegeven met [VERTROUWELIJK]([VERTROUWELIJK]) als lokale partner te zullen werken voor zowel de wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta als de bewaarportemonnees. Ten aanzien van de overdracht van de bewaarportemonnees heeft Bybit DNB hierbij om drie maanden uitstel (tot uiterlijk 15 september 2023) verzocht vanwege technische redenen.[11]

12. Per e-mail van 4 mei 2023 heeft DNB Bybit nadere vragen gesteld over de extra tijd die Bybit verwacht nodig te hebben voor de overdracht van de bewaarportemonnees en DNB daarover uiterlijk 12 mei 2023 te informeren.[12]

13. De gemachtigde van Bybit heeft de ontvangst van de e-mail van DNB per e-mail van 5 mei 2023 bevestigd en aangegeven hier uiterlijk 12 mei 2023 op terug te zullen komen.[13]

14. Bij brief van 11 mei 2023 is Bybit vervolgens nader ingegaan op de door haar voorgestelde toezeggingen en tijdslijnen.[14]

---

[6] Rapport, bijlage 6.
[7] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 7 en 7A.
[8] Rapport, bijlage 8.
[9] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 9 en 9A.
[10] Rapport, bijlage 10.
[11] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 11 en 11A.
[12] Rapport, bijlage 12.
[13] Rapport, bijlage 13.
[14] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 14 en 14A.

15. Per e-mail van 15 mei 2023 heeft DNB de ontvangst van de brief van Bybit bevestigd.[15] Per e-mail van 24 mei 2023 heeft DNB vervolgens nog een aanvullende vraag gesteld.[16] De ontvangst daarvan is door de gemachtigde van Bybit per e-mail van 24 mei 2023 bevestigd.[17]

16. Bij brief van 31 mei 2023 heeft Bybit de derde update met DNB gedeeld. Bij de begeleidende e-mail heeft de gemachtigde van Bybit aangegeven later terug te komen op de aanvullende vraag van 24 mei 2023.[18] Per e-mail van 1 juni 2023 heeft DNB de ontvangst van deze update bevestigd en aangegeven dat deze geen aanleiding geeft tot nadere vragen.[19] De aanvullende vraag van DNB is vervolgens bij e-mail van 6 juni 2023 beantwoord.[20] De ontvangst daarvan heeft DNB bij e-mail van 8 juni 2023 bevestigd. DNB heeft bij die e-mail aangegeven op dat moment geen aanvullende vragen te hebben.[21]

17. Bij brief van 27 juni 2023 heeft Bybit aan DNB een vierde update gestuurd.[22] DNB heeft de ontvangst per e-mail van 4 juli 2023 bevestigd.[23] Bij die e-mail heeft DNB een informatieverzoek aan Bybit gestuurd.[24] DNB heeft Bybit hierbij verzocht om uiterlijk 26 juli 2023 op een aantal aanvullende vragen te reageren die – kort gezegd – zagen op de overdracht van de cliënten aan [VERTROUWELIJK] en de communicatie aan (potentiële) nieuwe klanten dat de cryptodiensten niet door Bybit verleend worden.

18. Per e-mail van 4 juli 2023 heeft de gemachtigde van Bybit de ontvangst van het informatieverzoek van DNB bevestigd.[25]

19. Bij brief van 26 juli 2023 heeft Bybit op het informatieverzoek van DNB gereageerd.[26] Per e-mail van 27 juli 2023 heeft DNB de ontvangst van de reactie bevestigd.[27]

20. In een e-mail van 31 juli 2023 heeft DNB de gemachtigde van Bybit laten weten dat een bijlage in de reactie van 26 juli 2023 ontbreekt, namelijk de [VERTROUWELIJK]. DNB heeft verzocht deze overeenkomst alsnog te verstrekken.[28]

21. Per e-mail van 31 juli 2023 heeft de gemachtigde van Bybit de [VERTROUWELIJK] alsnog aan DNB verstrekt.[29]

---

[15] Rapport, bijlage 15.
[16] Rapport, bijlage 16.
[17] Rapport, bijlage 17.
[18] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 18 en 18A.
[19] Rapport, bijlage 19.
[20] Rapport, bijlage 20.
[21] Rapport, bijlage 21.
[22] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 22 en 22.
[23] Rapport, bijlage 23.
[24] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlage 23A.
[25] Rapport, bijlage 24.
[26] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 25 en 25A.
[27] Rapport, bijlage 26.
[28] Rapport, bijlage 27.
[29] Rapport, bijlagen 28 en 28A.

22. Op 30 augustus 2023 heeft Bybit per e-mail de vijfde update met DNB gedeeld.[30] Hiervan heeft DNB de ontvangst op 31 augustus 2023 bevestigd.[31]

23. Vervolgens heeft er telefonisch contact tussen de gemachtigde van Bybit en DNB plaatsgevonden, waarna Bybit bij brief van 11 september 2023 om twee maanden uitstel voor het overdragen van haar klanten in Nederland (tot uiterlijk 15 november 2023) heeft verzocht.[32] Op 12 september 2023 heeft DNB de ontvangst van het uitstelverzoek per e-mail bevestigd.[33]

24. In een e-mail van 15 september 2023 heeft de gemachtigde van Bybit gevraagd of DNB al een besluit heeft kunnen nemen op haar uitstelverzoek.[34] Op diezelfde dag heeft DNB per e-mail gereageerd dat zij nog geen besluit heeft genomen. Om het verzoek te kunnen beoordelen heeft DNB Bybit gevraagd om het verzoek nader te duiden met cijfers.[35] Daarop heeft de gemachtigde van Bybit per e-mail van diezelfde dag gereageerd de vragen aan Bybit te zullen doorzetten en te wachten met eventuele acties (liquideren van assets van klanten), in afwachting van het besluit van DNB.[36]

25. Vervolgens heeft Bybit DNB bij brief van 22 september 2023 voorzien van de zesde update. Hierin heeft Bybit onder meer aangegeven op 15 september 2023 de bewaarportemonnees van de resterende klanten in Nederland (die hun overdracht naar [VERTROUWELIJK] nog niet hadden voltooid) te hebben geliquideerd.[37] DNB heeft hierop bij brief van 19 oktober 2023 gereageerd. In deze brief heeft DNB aanvullende vragen gesteld waarop Bybit uiterlijk 9 november 2023 moest reageren.[38] De ontvangst van die brief heeft de gemachtigde van Bybit per e-mail van 19 oktober 2023 bevestigd.[39]

26. Bij brief van 9 november 2023 heeft Bybit op de aanvullende vragen van DNB gereageerd. In deze brief heeft Bybit aangegeven uiterlijk 12 januari 2024 aanvullende maatregelen te hebben geïmplementeerd.[40] Bij e-mail van 13 november 2023 heeft DNB de ontvangst daarvan bevestigd.[41]

27. Per brief van 22 december 2023 heeft Bybit DNB naar aanleiding van haar brief van 9 november 2023 van aanvullende informatie voorzien. Hierin heeft Bybit aangegeven dat zij verwacht de aanvullende maatregelen (een aparte website) uiterlijk 27 maart 2024 te zullen hebben voltooid.[42] DNB heeft de ontvangst hiervan per e-mail van 27 december 2023 bevestigd.[43]

---

[30] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 29 en 29A.
[31] Rapport, bijlage 30.
[32] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 31 en 31A.
[33] Rapport, bijlage 32.
[34] Rapport, bijlage 33.
[35] Rapport, bijlage 34.
[36] Rapport, bijlage 35.
[37] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 36 en 36A.
[38] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 37 en 37A.
[39] Rapport, bijlage 38.
[40] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 39, 39A en 39B.
[41] Rapport, bijlage 40.
[42] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 41 en 41A.
[43] Rapport, bijlage 42.

28. Vervolgens heeft DNB op 8 augustus 2024 een boeterapport opgesteld.[44]

29. Bij brief van 16 augustus 2024 heeft DNB Bybit in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege overtreding van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft alsmede de openbaarmaking daarvan.[45] Bybit is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 5 september 2024 een zienswijze naar voren te brengen. Op verzoek van Bybit is de datum van de mondelinge zienswijze verplaatst naar 11 september 2024. Op 10 september 2024 heeft Bybit daarnaast haar zienswijze schriftelijk kenbaar gemaakt.[46]

30. DNB heeft de zienswijze betrokken in haar besluit. DNB stelt voorop dat Bybit de geconstateerde overtredingen in haar zienswijze niet betwist. Zij verzoekt DNB enkel om de voorgenomen boete te verlagen, aangezien Bybit niet de intentie had en geen intentie heeft geuit om cryptodiensten in Nederland aan te bieden. Tevens heeft Bybit haar cryptodiensten zonder uitstel na melding van DNB, gestaakt en heeft zij effectieve maatregelen genomen om herhaling van de overtredingen te voorkomen. In dat kader geeft Bybit eerst additionele context bij de toename van het aantal klanten in Nederland en de door DNB naar voren gebrachte aanwijzingen dat Bybit cryptodiensten *in* Nederland aanbiedt. Volgens haar dienen deze nuances in overweging te worden genomen bij de bepaling van de hoogte van het boetebedrag. Onder randnummer 51 van dit besluit zal DNB de door Bybit geschetste context bij de toename van klanten betrekken. De specifieke door Bybit in haar zienswijze naar voren gebrachte nuances bij de door DNB naar voren gebrachte aanwijzingen dat Bybit cryptodiensten *in* Nederland aanbiedt, betrekt DNB onder randnummers 52 tot en met 89 van dit besluit. Daarnaast voert Bybit specifieke verzachtende omstandigheden in haar zienswijze aan die naar haar mening tot een verminderde ernst en niet-verhoogde verwijtbaarheid moeten leiden. Dat gedeelte van haar zienswijze wordt in paragraaf E besproken. Onder paragraaf H zal DNB op het gedeelte van de zienswijze dat ziet op het verzoek tot afzien dan wel anonimiseren van openbaarmaking ingaan.

Resultaten onderzoek

31. Uit het onderzoek van DNB en de door Bybit verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

Algemene gegevens

32. Bybit is gevestigd in House of Francis, kamer 303, IIe Du Port op Mahé (Seychellen).

33. Bybit is een mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten. Volgens haar website bestaat Bybit sinds 2018 en biedt zij haar diensten naar eigen zeggen in 230 landen aan. In totaal heeft Bybit meer dan dertig miljoen klanten. Blijkens haar website staat Bybit onder toezicht van autoriteiten in Cyprus, Dubai en Kazachstan.[47]

[44] Kenmerk [VERTROUWELIJK].
[45] Kenmerk [VERTROUWELIJK].
[46] Kenmerk [VERTROUWELIJK].
[47] Rapport, bijlage 43.

Registratiegebod

34. Op grond van artikel 23b, eerste lid, van de Wwft, dient een ieder die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten aanbiedt voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta zich bij DNB te registreren. Dezelfde registratieplicht geldt op grond van het tweede lid voor het aanbieden van bewaarportemonnees.

35. De vier bestanddelen van artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft zullen hierna afzonderlijk worden behandeld. Hierbij wordt eerst ingegaan op het aanbieden van diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta en aanbieden van bewaarportemonnees. Daarna wordt het bestanddeel in of vanuit Nederland bekeken. Vervolgens wordt ingegaan op het beroeps- of bedrijfsmatige bestanddeel. Tot slot wordt bekeken of Bybit hiervoor geregistreerd stond bij DNB.

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

36. Bybit heeft via de app "*Bybit: Buy Bitcoin, Trade Crypto"* (Bybit App), die voor zowel [VERTROUWELIJK] als [VERTROUWELIJK]-systemen beschikbaar is, en via de website 'https://www.bybit.com/', diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta aangeboden.[48] Dit blijkt onder meer uit de volgende toelichting op de Bybit App in de [VERTROUWELIJK] Store van 15 februari 2023:

"Bybit is the world's fastest-growing cryptocurrency exchange and trading platform, trusted by millions of users globally. We welcome you to trade crypto smarter and safer with the Bybit exchange app. Get started with the Bybit app to buy cryptocurrencies such as [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]) and [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]) hassle-free. Enjoy easy access to crypto spot trading pairs - from fiat-crypto or crypto-to-crypto."[49] (onderstreping DNB)

De Bybit App in de [VERTROUWELIJK] Store bevatte op 16 februari 2023 een vergelijkbare toelichting:

"*Bybit is 's werelds snelst groeiende cryptocurrency-uitwisselings- en handelsplatform. We worden vertrouwd door meer dan 10 miljoen gebruikers wereldwijd en zetten ons in om het volgende niveau van betrouwbaarheid en productinnovatie te bieden voor ongeevenaarde handels- en investeringsmogelijkheden. We verwelkomen u aan board om uw portefeuille veiliger en slimmer te laten groeien met de Bybit cryptouitwisselingsapp."*[50] (onderstreping DNB)

37. Gebruikers die via de website of de App gebruik hebben gemaakt van het Bybit-platform, hebben de algemene voorwaarden (*terms of service*) moeten accepteren. In de algemene voorwaarden van 4 augustus 2021 is over het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta het volgende opgenomen:

[48] Rapport, bijlagen 44 en 45.
[49] Rapport, bijlage 44.
[50] Rapport, bijlage 45.

"*The Platform is a marketplace that allows you to place orders and facilitates the order matching and settlement of the purchase or sale of Digital Assets or its derivatives with other Users. The Platform simply matches purchase and sale orders put forth by Users and assists Users with carrying out their intent as expressed via the orders."*

En:

""*Digital Assets" means [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], or other crypto or digital assets or currencies*."

En:

"*In order to use the services on the Platform, you must create an account with the Platform (the "Account").*"

En:

""*Account" means the account established by a User that has downloaded the App or accessed the Site and registered with the Company to use the Site and the Platform*."

En:

"The Account will be used to record various Digital Assets transferred by you onto the Platform and conduct transactions on the Platform." [51]

38. Voor de volledigheid merkt DNB op dat ook Bybit in haar brief van 8 december 2022 heeft bevestigd dat zij wisseldiensten tussen virtuele en fiduciaire valuta aanbood:

"As of 9 November 2022, the annual average transaction volume involving fiat currencies generated by Active Dutch Customers was EUR [VERTROUWELIJK] and the monthly annual average transaction volume involving fiat currencies generated by Active Dutch Customers was EUR [VERTROUWELIJK]. Approximately 81.06% of the aforementioned volumes was generated by 20% of the Dutch customers." [52]

39. Aan de hand hiervan stelt DNB vast dat aan het bestanddeel 'aanbieden van diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta' is voldaan.

b. Aanbieden van bewaarportemonnees

40. Artikel 1, eerste lid, van de Wwft definieert een aanbieder van bewaarportemonnees. Hieronder wordt verstaan de "*entiteit die diensten aanbiedt om namens haar klanten cryptografische privésleutels te beveiligen om virtuele valuta aan te houden, op te slaan en over te dragen*".

[51] Rapport, bijlage 46.
[52] Rapport, bijlage 3A.

41. Bybit heeft via de Bybit App[53] en via de website 'https://www.bybit.com/', diensten voor het aanhouden, opslaan en overdragen van virtuele valuta aangeboden.

42. Dit blijkt ten eerste uit de toelichting op de Bybit App van 16 februari 2023:

"*Bybit is 's werelds snelst groeiende cryptocurrency-uitwisselings- en handelsplatform. We worden vertrouwd door meer dan 10 miljoen gebruikers wereldwijd en zetten ons in om het volgende niveau van betrouwbaarheid en productinnovatie te bieden voor ongeëvenaarde handels- en investeringsmogelijkheden. We verwelkomen u aan board om uw portefeuille veiliger en slimmer te laten groeien met de Bybit cryptouitwisselingsapp.*"[54] (onderstreping DNB)

43. Daarnaast blijkt uit de algemene voorwaarden van 4 augustus 2021 dat gebruikers van Bybit een account hebben moeten aanmaken en welke activiteiten zij met dit account konden verrichten:

"*The Platform is a marketplace that allows you to place orders and facilitates the order matching and settlement of the purchase or sale of Digital Assets or its derivatives with other Users.*"

En:
"*In order to use the services on the Platform, you must create an account with the Platform (the "Account").*"

En:

"*"Account" means the account established by a User that has downloaded the App or accessed the Site and registered with the Company to use the Site and the Platform*."

En:

"*The Account will be used to record various Digital Assets transferred by you onto the Platform and conduct transactions on the Platform*."[55]

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

c. In of vanuit Nederland

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

[53] Rapport, bijlagen 44 en 45.
[54] Rapport, bijlage 45.
[55] Rapport, bijlage 46.
[56] HvJ EU 7 december 2010, gevoegde zaken C-585/08 en C-144/09, ECLI:EU:C:2010:740, (*Pammer & Alpenhof*).

"*Het betrof daarbij de vraag volgens welke criteria een aanbieder wiens activiteit op zijn internetsite wordt voorgesteld, kan worden geacht te «richten» op de lidstaat waar de consument woonplaats heeft en of het hiervoor volstaat dat deze site via internet kan worden geraadpleegd. Het Hof bepaalde dat het feit dat een internetsite toegankelijk is op zich niet volstaat om een rechtsgeldige overeenkomst tot stand te brengen tussen de aanbieder en de consument uit een bepaalde lidstaat. Hiervoor is wel van belang dat de aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in één of meerdere andere lidstaten. [..] Het Hof neemt daarbij in overweging dat vóór het sluiten van de overeenkomst met de consument aanwijzingen moeten zijn dat de aanbieder van plan was om diensten aan te bieden met consumenten die woonplaats hebben in andere lidstaten, in die zin dat hij bereid was om met deze consumenten een overeenkomst te sluiten. Het feit dat op de website van de aanbieder enkel een nationaal adres en telefoonnummer wordt vermeld, is geen aanwijzing. Volgens het Hof valt onder de relevante aanwijzingen in zijn algemeenheid «elke duidelijke uitdrukking van de wil om de consumenten in [een bepaalde] lidstaat als klanten te winnen*."[57] (onderstreping DNB)

46. Het HvJEU heeft in het arrest 'Pammer & Alpenhof' aldus uitleg gegeven aan de uitgangspunten die onder meer van belang zijn bij het bepalen of een aanbieder zijn "activiteiten richt op" (de markt van) een lidstaat. Hierbij is het van belang dat de aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in die lidstaat.[58]

47. In zijn arrest heeft het HvJEU vervolgens een niet-limitatieve lijst van aanwijzingen gegeven waaruit blijkt dat de aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om consumenten in een specifiek lidstaat als klant te winnen en die (eventueel in hun onderling verband beschouwd) aldus bewijs leveren dat een activiteit gericht is op de lidstaat waar de consument woont. Een duidelijk voorbeeld van deze wil is de vermelding dat hij zijn diensten of goederen aanbiedt in één of meerdere bij name genoemde lidstaten. Het bestaan van deze wil blijkt eveneens duidelijk uit het feit dat de aanbieder betaalt om advertenties te laten zien in andere of meerdere lidstaten, teneinde de consumenten die in die lidstaten woonplaats hebben, gemakkelijker toegang te verlenen tot zijn site. De kwalificatie van een activiteit als zijnde gericht op andere lidstaten hangt evenwel niet uitsluitend af van het bestaan van dermate duidelijke aanwijzingen. Andere aanwijzingen die het HvJEU als voorbeelden noemt zijn: het internationale karakter van de betrokken activiteit of het gebruik van een andere topleveldomeinnaam dan die van de lidstaat waar de ondernemer gevestigd is (bijvoorbeeld '.de') of het gebruik van een neutrale topleveldomeinnaam (bijvoorbeeld '.com').[59]

48. DNB stelt vast dat Bybit haar cryptodiensten *in* Nederland heeft aangeboden. Allereerst omdat zij haar cryptodiensten aan klanten in Nederland heeft aangeboden, en ten tweede, omdat zij zich naar het oordeel van DNB heeft gericht op de Nederlandse markt.

[57] *Kamerstukken II* 2018/19, 35245, nr. 3, p. 12-13.
[58] Pammer & Alpenhof, r.o. 75.
[59] Pammer & Alpenhof, r.o. 81 – 83.

i. Klanten in Nederland

49. Uit door Bybit op 8 december 2022 aangeleverde gegevens blijkt dat Bybit op 9 november 2022 [VERTROUWELIJK] 'Nederlandse klanten' had, waarvan [VERTROUWELIJK] klanten (ongeveer [VERTROUWELIJK]%) ten minste één transactie voor het wisselen van virtuele naar fiduciaire valuta (en andersom) hebben uitgevoerd.[60] Van de [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten hebben [VERTROUWELIJK] (ongeveer [VERTROUWELIJK]%) hun account na invoering van de registratieplicht (21 mei 2020) geopend. Het gemiddelde jaarlijkse transactievolume dat per 9 november 2022 gegenereerd is door actieve Nederlandse klanten betreft € [VERTROUWELIJK].[61]

50. DNB acht het overigens aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal klanten in Nederland van Bybit aanzienlijk hoger lag, aangezien Bybit in haar vijfde update heeft opgemerkt dat sinds 29 augustus 2023 [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten aan [VERTROUWELIJK] zijn overgedragen.[62] In een klantenlijst die Bybit op 9 november 2023 aan DNB heeft vertrekt, lijkt eveneens een hoger klantenaantal dan [VERTROUWELIJK] klanten in Nederland te zijn opgenomen.[63] Zo zijn er in één van de tabbladen [VERTROUWELIJK] klanten in Nederland opgenomen, die voor inwerkintreding van de samenwerkingsovereenkomst tussen Bybit en [VERTROUWELIJK] een bewaarportemonnee bij Bybit hadden. In haar brief van 11 november 2023 informeert Bybit DNB vervolgens dat sinds 3 september 2023 nog [VERTROUWELIJK] 'Nederlandse gebruikers' een bewaarportemonnee bij Bybit hebben.[64]

51. Onder randnummers 1.35 tot en met 1.37 van haar zienswijze heeft Bybit de toename van het aantal klanten in Nederland toegelicht.[65] Hieruit maakt DNB op dat het aantal klanten in Nederland van Bybit inderdaad hoger lag dan de eerder [VERTROUWELIJK] gerapporteerde Nederlandse klanten.

ii. Gericht op de Nederlandse markt

52. DNB stelt vast dat Bybit aan deze klanten cryptodiensten heeft kunnen verlenen mede omdat zij zich actief heeft gericht op de Nederlandse markt.

---

[60] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 3 en 3A.
[61] Rapport, bijlage 3A.
[62] Rapport, bijlage 29A.
[63] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 39, 39A en 39B.
[64] Rapport, bijlage 31A.
[65] Bybit heeft hierover in haar zienswijze aangegeven dat Bybit niet streefde naar een nauwe interpretatie van het begrip 'Nederlandse klant', maar dat DNB door deze benadering ook rekening kon houden met klanten die anders mogelijk buiten de gedefinieerde reikwijdte zouden vallen. Daarnaast implementeerde Bybit tijdens het migratieproces naar [VERTROUWELIJK] versterkte anti-witwascontroles door de invoering van verplichte versterkte KYC-vereisten (know-your-customer) voor alle klanten. Dit leidde tot een golf van klanten die zich haastten om aan de verscherpte eisen te voldoen, wat resulteerde in een groter aantal klanten dat naar [VERTROUWELIJK] moest worden gemigreerd. Tot slot benadrukt Bybit dat zij de vermeende 'targeting' activiteiten eind 2022 en begin 2023 heeft gestaakt, waarmee een eventuele toename van het aantal Nederlandse klanten niet in verband kan worden gebracht met de vermeende 'targeting' activiteiten, maar – bijvoorbeeld – met de natuurlijke groei van de wereldwijde cryptomarkt. Onder de 'ernst van de overtredingen' (paragraaf E) van deze zienswijze, gaat DNB op deze specifiek naar voren gebrachte punten in.

53. Uit het onderzoek van DNB blijkt dat Bybit uitdrukkelijk haar wil heeft geuit om commerciële betrekkingen in Nederland aan te knopen. Dat Bybit de wil heeft geuit om klanten in Nederland te winnen, blijkt uit:
    1. het tonen van online advertenties in Nederland (zie randnummers 54 tot en met 56);
    2. het [VERTROUWELIJK] 'Bybit Dutch' (zie randnummers 57 tot en met 64);
    3. het aanbieden van de online betaaloptie [VERTROUWELIJK] (zie randnummers 65 tot en met 69);
    4. het openstellen van het Bybit Affiliate Program voor affiliates die zich richten op de Nederlandse markt (zie randnummers 70 tot en met 75);
    5. het organiseren van winacties voor (potentiële) klanten in Nederland van Bybit (zie randnummers 76 tot en met 81);
    6. het aanbieden van de Bybit App in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] store en Nederlandse [VERTROUWELIJK] Store (zie randnummers 82 tot en met 85);
    7. het organiseren van een Nederlandstalige webinar (zie randnummers 86 tot en met 88).

    DNB zal deze zeven aanwijzingen hieronder nader toelichten.

Ad. 1 Het tonen van online advertenties in Nederland

54. Informatie die DNB uit een database voor marketingdata[66] heeft verkregen, wijst uit dat Bybit in de periode van 16 november 2021 tot 29 juli 2022, 91 advertenties (banners en/of reclamevideo's) heeft getoond op Nederlandse websites, waaronder [VERTROUWELIJK].nl, [VERTROUWELIJK].nl, [VERTROUWELIJK].nl en [VERTROUWELIJK].nl.[67] Hieruit leidt DNB af dat Bybit gericht online reclame heeft gemaakt in Nederland.

55. Onder randnummers 1.13 tot en met 1.15 van haar zienswijze erkent Bybit ook dat zij, als onderdeel van haar wereldwijde marketingcampagnes, advertenties heeft geplaatst op Nederlandse websites. Hoewel Bybit benadrukt dat deze advertenties geen onderdeel waren van een bewuste strategie om zich te richten op de Nederlandse markt, is een bewuste strategie (wat hier verder ook van zij) ook niet noodzakelijk. Het gaat er enkel om dat Bybit middels haar advertenties de wil heeft geuit om commerciële betrekkingen met Nederlandse consumenten aan te gaan. Dat Bybit naar eigen zeggen haar processen in maart 2023 heeft verbeterd waardoor zij bepaalde landen kan uitsluiten bij haar toekomstige campagnes, doet er niet aan af dat de advertenties tot dat moment zichtbaar waren en gericht waren op de Nederlandse markt.

[66] Het betreft informatie uit de [VERTROUWELIJK] database van [VERTROUWELIJK]. Deze database bevat gegevens over het gebruik van (online) advertenties op de Nederlandse markt.
[67] Rapport, bijlage 47.

56. Daarmee heeft Bybit uitdrukkelijk haar wil geuit om commerciële betrekkingen met klanten in Nederland aan te gaan. Ter onderbouwing hiervan verwijst DNB naar rechtsoverwegingen 66 en 67 in het hiervoor aangehaalde Pammer & Alpenhof-arrest[68] waarin, kort gezegd, is toegelicht dat alle (klassieke) vormen van reclame impliceren dat de aanbieder – soms grote - uitgaven maakt om in andere lidstaten bekendheid te verwerven en leveren daardoor alleen al het bewijs van de wil van de aanbieder om zijn activiteiten op deze lidstaten te richten.

Ad 2. Het [VERTROUWELIJK] 'Bybit Dutch'

57. DNB heeft kennisgenomen van een [VERTROUWELIJK] dat op het moment van kennisname door DNB op 9 november 2022 de naam 'Bybit Dutch' en de URL '[VERTROUWELIJK]' gebruikte.[69] Via dit [VERTROUWELIJK] konden (potentiële) klanten uit Nederland bij vertegenwoordigers van Bybit informatie inwinnen over de diensten van Bybit, assistentie ontvangen vanuit Bybit en ervaringen uitwisselen over het gebruik van de diensten van Bybit. Het [VERTROUWELIJK] had op het moment van kennisname door DNB 2.359 leden. De leden maakten actief gebruik van het [VERTROUWELIJK]; iedere dag werden er meerdere berichten geplaatst.

58. In de naam van het [VERTROUWELIJK] zat de toevoeging 'Dutch'. Op de website van Bybit werd onder 'Dutch' op de 'communities and social media'-pagina ook naar dat [VERTROUWELIJK] verwezen. [70] In het [VERTROUWELIJK] werd door de leden ook in het Nederlands gecommuniceerd.

59. Aan het [VERTROUWELIJK] namen afgevaardigden van Bybit deel die in het Nederlands communiceerden. Deze afgevaardigden gaven onder andere informatie over ontwikkelingen bij Bybit, beantwoorden vragen en namen actief deel aan de gesprekken. Zo werd door 'Ambassadeur [VERTROUWELIJK]' op 1 oktober 2020 het bericht geplaatst:

"*Beste mensen, de Nederlandse Bybit-community wordt binnenkort officieel gelanceerd!* 😄"

Het lid '[VERTROUWELIJK]' stelt daarop om 11:15 de volgende vraag:

"*Nice! Komt er dan ook een Nederlandse vertaling van de site (niet dat ik het nodig heb, maar kan voor sommige mensen handig zijn)?"*

'Ambassadeur [VERTROUWELIJK]' reageert hierop om 11:20 met het volgende bericht:

"*Geen idee eerlijk gezegd. Ik zal je feedback doorzetten* 😊"

Op 2 oktober 2020 om 14:53 heeft 'Ambassadeur [VERTROUWELIJK]' dit bericht geplaatst:

[68] Pammer & Alpenhof, r.o. 66 en 67.
[69] Rapport, bijlage 48.
[70] Rapport, bijlage 49, p. 1 en 3.

"*Goed nieuws, Nederlandse vertaling voor de website gaat er komen. Dus nog even geduld* 😊!"[71]

60. Op een later moment plaatst lid '[VERTROUWELIJK]' het volgende bericht onder vermelding van een link naar [VERTROUWELIJK] die DNB aan [VERTROUWELIJK] heeft opgelegd:

"*Hi [VERTROUWELIJK], heeft de juridische afdeling al wat laten weten? Hoop niet dat DNB na [VERTROUWELIJK] binnenkort ByBit illegaal verklaart: […]"*

'Ambassadeur [VERTROUWELIJK]' reageert hier als volgt op:

"*Hoi [VERTROUWELIJK], ik had daar al op geantwoord* 🙈"
"*Maar [VERTROUWELIJK] heeft hier al op gereageerd las ik :)"*[72]

Vervolgens stuurt 'Ambassadeur [VERTROUWELIJK]' een bericht waarin de link naar een webpagina van [VERTROUWELIJK] staat, met als titel: "*Update: [VERTROUWELIJK] reageert op [VERTROUWELIJK] van De Nederlandsche Bank"*

Lid '[VERTROUWELIJK]' reageert hierop met de volgende twee berichten:

"*wat heeft de juridische afdeling van Bybit geantwoord dan*?"
"*hebben ze een licentie aangevraagd bij de AFM?*"

'Ambassadeur [VERTROUWELIJK]' reageert hier op met:

"*Zoek het even op*".[73]

Lid '[VERTROUWELIJK]' reageert vervolgens met de berichten:

"*Bybit staat nog niet bij de DNB geregistreerd*"[74]

Hierna stuurt 'Ambassadeur [VERTROUWELIJK]' het volgende bericht als reactie op een eerder bericht van lid '[VERTROUWELIJK]':

"*Hoi [VERTROUWELIJK], ik vind Bybit een hele fijne platform. En wat betreft je terechte vraag over vergunning bij DNB. We zetten ons in voor naleving van de toepasselijke wetten en werken samen met de regelgevende instanties over de hele wereld. Met betrekking tot DNB moet ik contact opnemen met ons juridische team, omdat ik het niet weet* 🤷. *Ik kom erop terug, zodra ik een antwoord heb. Goed weekend*!"[75]

[71] Rapport, bijlage 50.
[72] Rapport, bijlage 51.
[73] Rapport, bijlage 52.
[74] Rapport bijlage 53.
[75] Rapport, bijlage 54.

61. Dat het doel van het [VERTROUWELIJK], zoals Bybit onder randnummers 1.16 en 1.17 van haar zienswijze aangeeft, was om voortdurende ondersteuning te bieden aan bestaande Nederlandse klanten, een gevoel van gemeenschap te creëren en hen in staat te stellen met elkaar in contact te komen, in plaats van een middel om klanten te werven, is verder niet relevant voor de vraag of Bybit zich middels het [VERTROUWELIJK] heeft gericht op de Nederlandse markt. Waar het om gaat is of uit het bestaan van het [VERTROUWELIJK] (en de rol van Bybit daarin) kan worden afgeleid dat zij de wil had om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in Nederland. Dat is naar het oordeel van DNB het geval, nu het [VERTROUWELIJK] zich specifiek richtte op Nederlandse consumenten.

62. Dat het [VERTROUWELIJK] zich richtte op bestaande klanten verdraagt zich niet met de doelstellingen van de Wwft. Sinds de invoering van de registratieplicht mag een aanbieder zijn cryptodiensten starten noch voortzetten zonder registratie bij DNB. In de totstandkomingsgeschiedenis van de Implementatiewet is immers expliciet opgemerkt dat cryptodienstverlening aan bestaande klanten in Nederland niet zonder registratie bij DNB kan worden voortgezet.[76] Voor de registratieplicht bij de voortzetting van de dienstverlening in Nederland geldt dus geen uitzondering voor bestaande Nederlandse klanten. Het betoog dat het [VERTROUWELIJK] enkel was ter ondersteuning van bestaande Nederlandse klanten, houdt dan ook geen stand, nu Bybit ook aan deze klanten haar cryptodienstverlening had moeten staken.

63. Het [VERTROUWELIJK] is in ieder geval vanaf 1 oktober 2020 gebruikt.[77] Uit de brief van de gemachtigde van Bybit van 15 februari 2023 blijkt dat het [VERTROUWELIJK] op 12 december 2022 is verwijderd.[78] Dat Bybit naar eigen zeggen het [VERTROUWELIJK] onmiddellijk en in volledige samenwerking met DNB heeft gesloten zodra zij op de hoogte was van de bezwaren van DNB, haalt niet weg dat het tot 12 december 2022 actief door Bybit is gebruikt.

64. Uit dit alles leidt DNB af dat Bybit via dit [VERTROUWELIJK] haar wil heeft geuit om commerciële betrekkingen met klanten in Nederland aan te gaan. Ter onderbouwing hiervan verwijst DNB naar een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam, waaruit volgt dat onder meer het aanbieden van een [VERTROUWELIJK] voldoende bewijs levert voor de vaststelling dat sprake is van cryptodienstverlening in Nederland.[79]

Ad 3. Het aanbieden van het online betaalmiddel [VERTROUWELIJK]

65. DNB stelt vast dat Bybit klanten in staat heeft gesteld om de aankoop van virtuele valuta via het online betaalmiddel [VERTROUWELIJK] op haar website af te rekenen en de [VERTROUWELIJK]-betaaloptie op haar website heeft getoond.[80]

[76] *Kamerstukken II* 2018-19, 35245, nr. 3, p. 11.
[77] Rapport, bijlage 50.
[78] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 7 en 7A.
[79] Vzr. Rb. Rotterdam 13 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2110, r.o. 7.6.2. en 7.7.
[80] Rapport, bijlage 55.

66. Uit de brief van de gemachtigde van Bybit van 22 september 2023 volgt dat Bybit via de website van een betaaldienstverlener ([VERTROUWELIJK]) de [VERTROUWELIJK]-betaaloptie heeft aangeboden:

"*However, as indicated in its 15 February 2023 letter to DNB for completeness, when a user selects [VERTROUWELIJK] as a payment method on Bybit's website, such user will be taken to [VERTROUWELIJK]'s website where the user will have the option of selecting [VERTROUWELIJK] as a payment method. For the sake of clarity, the [VERTROUWELIJK] logo is shown exclusively on [VERTROUWELIJK]'s website and in [VERTROUWELIJK]'s environment (and not on Bybit's website). [VERTROUWELIJK]'s website and online environment are outside of Bybit's control*." [81]

67. Anders dan Bybit stelt in haar reactie van 22 september 2023 en onder randnummers 1.18 en 1.23 van haar zienswijze, was bij de betaalmogelijkheid via [VERTROUWELIJK] op de website van Bybit het [VERTROUWELIJK]-logo en de logo's van enkele Nederlandse banken die bij [VERTROUWELIJK] aangesloten zijn, zichtbaar.[82] Daarmee onderscheidt [VERTROUWELIJK] zich van de andere betaalkanalen ([VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]) die Bybit aanbiedt. Dat Bybit zeggenschap had over de betaalmogelijkheden die [VERTROUWELIJK] aanbiedt, blijkt bovendien uit het feit dat zij DNB op 8 december 2022 geïnformeerd heeft dat de [VERTROUWELIJK]-betaaloptie op korte termijn zal worden opgeschort.[83] Aldus is het Bybit die de aankoop van virtuele valuta via het online betaalmiddel [VERTROUWELIJK] op haar website gefaciliteerd heeft. Dat het proces buiten de controle van Bybit plaatsvond, kan DNB dan ook niet volgen.

68. [VERTROUWELIJK] is oorspronkelijk door Nederlandse banken geïntroduceerd.[84] Ondanks dat [VERTROUWELIJK] ook door klanten buiten Nederland gebruikt kan worden als zij een rekening aanhouden bij Nederlandse banken dan wel door klanten met buitenlandse bankrekeningen (bijvoorbeeld [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK]), zoals Bybit onder randnummer 1.20 van haar zienswijze aanvoert, is [VERTROUWELIJK] nog steeds de meest gebruikte online betaalmethode in Nederland. Volgens haar eigen website heeft [VERTROUWELIJK] een bereik van 100% van de Nederlandse consumenten, deed 62% van de Nederlandse consumenten online uitgaven en 71% online inkopen met [VERTROUWELIJK].[85]

69. Door deze betaalmethode uitdrukkelijk aan te bieden aan haar klanten heeft Bybit dan ook duidelijk laten zien dat zij de Nederlandse markt wenste te bedienen. Zij bood immers Nederlandse klanten de mogelijkheid om op een in Nederland gangbare wijze fiduciaire valuta in virtuele valuta om te wisselen. Had Bybit de Nederlandse markt niet willen betreden, dan had zij, gelet op het (vrijwel) uitsluitende gebruik van [VERTROUWELIJK]

[81] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 36 en 36A.
[82] Rapport, bijlage 55.
[83] Rapport, bijlage 3A.
[84] Zie bijvoorbeeld [VERTROUWELIJK] waaruit volgt dat 70% van alle e-commerce transacties in Nederland met [VERTROUWELIJK] betaald worden.
[85] [VERTROUWELIJK].

door Nederlandse consumenten, deze betaalmethode niet hoeven aan te bieden. In recente rechtspraak van de Rechtbank Noord-Holland is [VERTROUWELIJK] tevens genoemd als aanwijzing dat een cryptodienstaanbieder zich op de Nederlandse markt richt.[86] Bybit merkt onder randnummer 1.19 van haar zienswijze op dat de verwijzing naar [VERTROUWELIJK] in de context van een afzonderlijke discussie werd genoemd en derhalve niet automatisch moet worden geïnterpreteerd als zich richten op de Nederlandse markt. Echter, DNB is van oordeel dat het aanbieden van het 'typisch Nederlandse' betaalmiddel [VERTROUWELIJK] wel degelijk als een van de aanwijzingen kan worden beschouwd, zoals ook in dit geval het geval is. Aldus leidt DNB uit het aanbieden van de betaaloptie [VERTROUWELIJK] de wilsuiting van Bybit af om commerciële betrekkingen met klanten in Nederland aan te knopen.

Ad 4. Het openstellen van het Bybit Affiliate Program voor affiliates die zich richten op de Nederlandse markt

70. DNB stelt tevens vast dat Bybit zich op de Nederlandse markt heeft gericht via het Bybit Affiliate Program. Het Bybit Affiliate Program richt zich op personen die via sociale media of eigen websites de cryptodiensten van Bybit onder de aandacht van hun volgers kunnen brengen. Uit de algemene voorwaarden (*ByBit Affiliate Program Terms and Conditions*) blijkt dat deze zogenoemde 'affiliates' zich via de website van Bybit kunnen aanmelden en een vergoeding ontvangen voor nieuwe klanten die via een affiliate-link een account bij Bybit aanmaken.[87] De vergoeding hiervoor wordt gebaseerd op het aantal nieuwe klanten dat een affiliate binnen brengt en het transactievolume dat door deze klanten binnen een bepaalde tijd gegenereerd wordt.

71. Hoewel Bybit onder randnummer 1.24 van haar zienswijze heeft aangegeven dat het Bybit Affiliate Program niet specifiek was gericht op de Nederlandse markt, maar dat dit was gericht op een breder, meer internationaal publiek, is uit het onderzoek van DNB gebleken dat ten minste negen[88] Nederlandstalige websites actief zijn geweest waarop Bybit affiliate-links werden vermeld.[89] Dat sprake is van affiliate-links volgt uit de specifieke URL die Bybit voor deelnemers aan het Bybit Affiliate Program toekent. Vijf van deze Nederlandstalige websites hebben ook een Nederlandse domeinextensie ('.nl'). Het had op de weg van Bybit gelegen om haar Affiliate Program voor (deze) Nederlandse affiliates af te sluiten. Dat Bybit ook bevoegd was om (Nederlandse) affiliates voor het Bybit Affiliate Program te weigeren, blijkt uit de algemene voorwaarden:

"*Eligibility and Registration*
5.1 […] You must register with the Company to be an Affiliate; […].

[86] Rb. Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2023:5305, r.o. 4.2.4.
[87] Rapport, bijlage 56.
[88] Het gaat hier om: [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].
[89] Rapport, bijlagen 57 – 65.

5.2 The Company has the sole discretion to accept or reject your application for the Affiliate Program. Only users whose registration are approved by the Company will become Affiliates under the Affiliate Program."[90] (onderstreping DNB).

72. Daarnaast blijkt uit de algemene voorwaarden dat Bybit ook landen van het Affiliate Program had kunnen afsluiten:

"*11.2 You understand and agree that the information and services provided by the Platform are not provided to, and may not be used by or for the benefit of, any individual or entity in any jurisdiction where the provision or use thereof would be contrary to any applicable law, or where we are not authorized to provide such Platform or information and services. We also do not offer services or products to Users in a few excluded jurisdictions including the United States, mainland China, Singapore, Canada, North Korea, Cuba, Iran, Russian-controlled regions of Ukraine (currently including the Crimea, Donetsk, and Luhansk regions), Syria, or any other jurisdictions in which we may determine from time to time to terminate the services at our sole discretion [...].*"

Door dit niet te doen, heeft Bybit haar wil geuit om via de Nederlandse affiliates klanten in Nederland te winnen.

73. Dat de betrokkenheid van Nederlandse affiliates zoals Bybit stelt onder randnummer 1.24 van haar zienswijze eerder incidenteel dan opzettelijk was, neemt niet weg (wat hier verder ook van zij) dat zij deze wil via de betrokken Nederlandse affiliates wel heeft geuit. Nederlandstalige websites (met een Nederlandstalige domeinextensie) trekken immers Nederlandse klanten aan. Dat zij (ook) actief zijn op social mediakanalen, zoals [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], doet – anders dan Bybit onder randnummer 1.26 van haar zienswijze aanvoert – niet aan af. Evenmin is relevant dat het doel van het Bybit Affiliate Program was om een hoog niveau van klanttevredenheid te behouden, zoals Bybit onder randnummer 1.24 van haar zienswijze aangeeft. In dit kader verwijst DNB ook naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam van 6 september 2023. Hierin is geoordeeld dat een aanbieder via de geregistreerde affiliates die een Nederlandse website hebben of op andere wijze in Nederland actief zijn, gericht heeft gepromoot bij de consumenten in Nederland en dat dit een duidelijke uitdrukking is van haar wil om deze consumenten als klant te winnen.[91] Bovendien geldt ook hier hetgeen DNB onder randnummers 61 heeft opgenomen: het registratiegebod geldt niet enkel bij het winnen van nieuwe Nederlandse klanten, maar ook voor het voortzetten van cryptodienstverlening aan bestaande Nederlandse klanten.[92]

[90] Rapport, bijlage 56.
[91] Vzr. Rb. Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2023:9599, r.o 3.4.
[92] *Kamerstukken II* 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 11.

74. Hoewel Bybit, zoals zij onder randnummers 1.25 en 1.27 van haar zienswijze aangeeft, het Affiliate Program voor Nederlandse affiliates heeft opgeschort en naar [VERTROUWELIJK] heeft gemigreerd zodra zij op de hoogte was van de bezwaren van DNB (juli 2023), heeft Bybit tot dat moment het Bybit Affiliate Program voor affiliates die zich richten op de Nederlandse markt opengesteld. Dat Bybit het Affiliate Program uiteindelijk voor Nederlandse affiliates heeft geschorst, ondersteunt DNB bovendien in haar overweging dat Bybit Nederlandse affiliates van het programma had kunnen uitsluiten.

75. Op grond hiervan stelt DNB vast dat via deze Nederlands(talige) affiliates actief is geadverteerd voor cryptodiensten van Bybit en dat Bybit aldus haar wil heeft geuit om via deze affiliates klanten in Nederland te winnen.

Ad 5. Het organiseren van winacties voor (potentiële) klanten in Nederland van Bybit

76. DNB stelt vast dat Bybit in ieder geval drie winacties voor (potentiële) klanten uit Nederland heeft opengesteld. Deze winacties zijn georganiseerd in de volgende periodes:
    - 27 augustus 2021 – 19 september 2021;[93]
    - 6 april 2022 – 13 april 2022;[94] en
    - 18 april 2022 – 17 mei 2022.[95]

77. Onder randnummer 1.29 van haar zienswijze erkent Bybit dat zij winacties heeft georganiseerd. Anders dan zij daar in haar zienswijze aangeeft, blijkt uit de algemene voorwaarden (*Terms & Conditions*) van de winacties dat deze alle drie van toepassing waren op zowel bestaande als nieuwe klanten en dat deze zich richtten op deelnemers uit specifieke landen, waaronder Nederland. Dat nieuwe gebruikers hier naar het zeggen van Bybit niet de beoogde doelgroep hadden moeten zijn, kan DNB gelet hierop dan ook niet volgen. Zo is de winactie van 6 april 2022 tot en met 13 april 2022 het volgende opgenomen:

    "*Only users from Indonesia, Thailand, Philippines, Malaysia and Netherlands are eligible for the prizes*".

    En:

    "*For new users or existing Bybit users who don't have any balance in their wallets, simply make your first-time deposit to join*."[96] (onderstreping DNB)

78. Daarnaast staat in de winactie van 18 april 2022 tot en met 17 mei 2022 het volgende:

    "*This promotion is open only to users from: […] Netherlands […].*"

    En:

    "*Not sure how to start? We've broken it down for you.*

[93] Rapport, bijlagen 66.
[94] Rapport, bijlagen 67.
[95] Rapport, bijlagen 68.
[96] Rapport, bijlage 67.

1. Register for an account on Bybit (if you are new to Bybit!)"[97]
(onderstreping DNB)

79. De winactie van 27 augustus 2021 tot en met 19 september 2021 is zelfs enkel gericht op nieuwe klanten uit Nederland:

"*Only new Bybit users in Australia and the Netherlands who sign up during the event period are eligible for this promotion."*[98]

80. Het door Bybit onder randnummer 1.29 van haar zienswijze aangegeven doel van deze winacties (belonen en behouden van bestaande Nederlandse klanten) verdraagt zich ook niet met de doelstellingen van de Wwft. In dit kader verwijst DNB naar hetgeen zij onder randnummer 61 heeft opgenomen. Het betoog dat deze winacties enkel waren voor bestaande Nederlandse klanten, houdt dan ook geen stand, nu Bybit ook aan deze klanten haar cryptodienstverlening had moeten staken.

81. Op basis hiervan is DNB tot de conclusie gekomen dat Bybit haar wil heeft geuit om via deze winacties commerciële betrekkingen met klanten in Nederland aan te gaan.

Ad 6. Het aanbieden van de Bybit App in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] store en Nederlandse [VERTROUWELIJK] Store

82. DNB stelt vast dat Bybit in ieder geval op het moment van kennisname door DNB op 9 november 2022 de Bybit App aanbood in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] stores.[99] DNB heeft hierbij bovendien vastgesteld dat de toelichting bij de Bybit App in de [VERTROUWELIJK] Store is opgemaakt in de Nederlandse taal. Daarmee bevat de app – in tegenstelling tot wat Bybit onder randnummer 1.31 van haar zienswijze aangeeft – Nederland-specifieke inhoud:

"*Bybit is 's werelds snelst groeiende cryptocurrency-uitwisselings- en handelsplatform. We worden vertrouwd door meer dan 10 miljoen gebruikers wereldwijd en zetten ons in om het volgende niveau van betrouwbaarheid en productinnovatie te bieden voor ongeëvenaarde handels- en investeringsmogelijkheden. We verwelkomen u aan boord om uw portefeuille veiliger en slimmer te laten groeien met de Bybit crypto-uitwisselingsapp*."[100]

83. Beide stores bieden – anders dan Bybit onder randnummer 1.30 van haar zienswijze aanvoert – de mogelijkheid om verschillende content in verschillende landen weer te geven. Hierdoor is het mogelijk dat Bybit zelf bepaalt in welke landen haar app beschikbaar is. Zo verklaart [VERTROUWELIJK]:

"*Your [VERTROUWELIJK] country determines what content you see in the store. The apps, games, and other content in the Store can vary by country*."[101]

[97] Rapport, bijlage 68.
[98] Rapport, bijlage 66.
[99] Rapport, bijlagen 44 en 45.
[100] Rapport, bijlage 45.
[101] Rapport, bijlage 69.

84. Het enkele feit dat Bybit haar apps beschikbaar heeft gesteld in de Nederlandse app stores is naar het oordeel van DNB dan ook wel degelijk een uitdrukking van haar wil om haar cryptodiensten op de Nederlandse markt te richten. Het maken van reclame in de Nederlandse app stores is – anders dan Bybit onder randnummer 1.32 van haar zienswijze aanvoert - voor de uitdrukking van deze wil verder geen vereiste. DNB verwijst in dit kader naar twee uitspraken van de voorlopige voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam waaruit blijkt dat het bewust beschikbaar stellen van deze apps geldt als de uitdrukking van de wil van de uitgever om consumenten uit Nederland als klant te winnen.[102]

85. Gelet op dit alles, stelt DNB vast dat Bybit door het aanbieden van de Bybit App in de Nederlandse app stores, uitdrukkelijk haar wil heeft geuit om commerciële betrekkingen met klanten in Nederland aan te knopen.

Ad 7. Het organiseren van een Nederlandstalige webinar

86. Het officiële [VERTROUWELIJK] van Bybit bevat een opname van een Nederlandstalige webinar dat op 29 juli 2021 is gestreamd.[103] Dit webinar heeft de titel 'BYBIT Crypto Masterclass: Traden op basis van technische analyse'. Het betreft hier een samenwerking met de oprichters van [VERTROUWELIJK].nl.[104] Deelnemers aan de webinar maakten kans op handelsbonussen die via het Bybit-platform verzilverd konden worden, zo blijkt uit de toelichting bij de opname:

"*Masterclass deelnemers maken kans om een prijzenpot van $500 aan handelsbonussen te delen op BYBIT. Om deel te nemen, stellen de deelnemers een vraag in de [VERTOUWELIJK] livestream chat inclusief hun UID (BYBIT User Identification Number oftewel Gebruikers ID). Na de stream worden de tien beste vragen gekozen door [VERTROUWELIJK]. Tien deelnemers winnen elk een bonus van $50 voor het stellen van de meest interessante vragen. En dat is nog niet alles, drie gelukkige deelnemers winnen Bybit merch! Heb je geen UID? Dan dien je je te registreren op https://www.bybit.com*." (onderstreping DNB)

87. Onder randnummer 1.33 van haar zienswijze erkent Bybit dat zij de webinar heeft georganiseerd. Hoewel zij aangeeft dat de webinar gericht was op het opleiden en belonen van bestaande klanten, blijkt uit bovenstaande toelichting dat deze webinar ook gericht was op het verkrijgen van nieuwe klanten. Bovendien is hetgeen DNB onder randnummers 61 heeft opgenomen ook hier van toepassing. Het registratiegebod geldt namelijk zowel bij het winnen van het nieuwe klanten uit Nederland als het voortzetten van cryptodienstverlening aan bestaande Nederlandse klanten.[105] De opname is uiteindelijk 1.140 keer gestreamd.

[102] Vzr. Rb. Rotterdam 6 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9599, r.o. 3.4 en vzr. Rb. Rotterdam 13 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2110, r.o. 7.6.4.
[103] [VERTROUWELIJK], geraadpleegd op 8 mei 2024.
[104] Rapport, bijlage 70.
[105] *Kamerstukken II* 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 11.

88. Aan de hand hiervan stelt DNB vast dat Bybit, door het organiseren van een Nederlandstalige webinar met een daaraan gekoppelde winactie, uitdrukkelijk haar wil heeft geuit om commerciële betrekkingen met klanten in Nederland aan te knopen.

Conclusie bestanddeel 'in of vanuit Nederland'

89. In lijn met het arrest *Pammer & Alpenhof* zijn er aldus evidente aanwijzingen dat Bybit op meerdere manieren haar wil heeft geuit om klanten in Nederland te winnen en zich zodoende heeft gericht op de Nederlandse markt. Daarmee is naar het oordeel van DNB aan het bestandsdeel 'in of vanuit Nederland' voldaan. De door Bybit in haar zienswijze naar voren gebrachte *nuances* hebben DNB hierin niet tot een ander oordeel gebracht.

d. Beroeps- of bedrijfsmatig

90. In de memorie van toelichting bij de Wwft heeft de wetgever opgemerkt dat voor het bepalen of een dienst beroeps- of bedrijfsmatig wordt verleend, het onder andere van belang is dat de dienstverlening niet enkel incidenteel plaatsvindt en dat de aanbieder een beloning ontvangt of er inkomsten mee genereert. De dienstverlening moet dus stelselmatig of met enige regelmaat plaatsvinden. Zeer incidentele of eenmalige dienstverlening kwalificeren niet als beroeps- of bedrijfsmatig. Niet van belang is of de dienstverlening winstgevend is of dat het de hoofdactiviteit van de aanbieder betreft.

91. Onder randnummers 49 en 50 merkt DNB op dat Bybit aan een groot aantal klanten in Nederland (ten minste [VERTROUWELIJK]) haar cryptodiensten heeft aangeboden. Het ging daarbij om een gemiddelde jaarlijkse transactievolume van € [VERTROUWELIJK] dat per 9 november 2022 is gegenereerd door actieve Nederlandse klanten.[106] Op basis hiervan stelt DNB vast dat de dienstverlening stelselmatig en niet incidenteel heeft plaatsgevonden.

92. Op basis van het voorgaande is naar het oordeel van DNB aan het bestanddeel 'beroeps- of bedrijfsmatig' voldaan.

e. Registreren bij DNB

93. DNB stelt vast dat Bybit niet bij DNB geregistreerd staat of heeft gestaan als aanbieder van cryptodiensten.[107] Dat zij vanaf 15 mei 2023 haar klanten in Nederland is gaan overdragen aan [VERTROUWELIJK][108], haalt niet weg dat Bybit, tot het moment waarop alle Nederlandse klanten zijn overgedragen, nog klanten in Nederland heeft bediend. Zo blijkt uit haar brief van 11 september 2023 dat vanaf 3 september 2023 nog [VERTROUWELIJK] Nederlandse gebruikers een bewaarportemonnee bij Bybit hielden.[109] Uiteindelijk heeft Bybit aangegeven dat zij op 15

[106] Rapport, bijlage 3A.
[107] Zie het openbare register van DNB via: https://www.dnb.nl/openbaar-register/registers-van-aanbieders-van-cryptodiensten.
[108] Rapport, bijlage 11A.
[109] Rapport, bijlage 31A.

september 2023 de resterende bewaarportemonnees van de Nederlandse klanten heeft geliquideerd.[110]

94. Aan de hand hiervan stelt DNB vast dat Bybit niet aan het bestanddeel 'registeren bij DNB' heeft voldaan.

Tussenconclusie registratiegebod

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

Registratiegebod bij dienstverlening

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

Tussenconclusie registratiegebod bij dienstverlening

97. Zoals hierboven onder randnummer 95 is beschreven, concludeert DNB dat Bybit niet bij DNB geregistreerd is.

Conclusie

98. Gelet op het voorgaande stelt DNB vast dat Bybit artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft heeft overtreden.

C. Geconstateerde overtredingen

99. Gelet op voormeld onderzoek, met inachtneming van het wettelijk kader, constateert DNB dat Bybit van in ieder geval 2 oktober 2020[111] tot en met in ieder geval 15 september 2023[112] artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft heeft overtreden door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten (diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en bewaarportemonnees) aan te bieden.

D. Handhavingsbevoegdheid van DNB

100. Op basis van artikel 30, onder a, van de Wwft is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van de overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

101. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.[113] Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in

[110] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 36 en 36A.
[111] De datum waarop het eerste bericht op het [VERTROUWELIJK] 'Bybit Dutch' gepubliceerd is.
[112] De datum waarop Bybit de resterende bewaarportemonnees van Nederlandse klanten geliquideerd heeft.
[113] Zie www.dnb.nl voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' gepubliceerd op 2 november 2020 (*Stcrt*. 2020, 56540).

beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen.

E. Belangenafweging

102. Hieronder overweegt DNB of het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege de geconstateerde overtredingen passend en geboden is. DNB zal daarbij aldus toetsen of de bestuurlijke boete voor Bybit, gezien de gegeven omstandigheden, niet onredelijk bezwarend is. In dit kader zal DNB een belangafweging maken en beoordeelt DNB alle relevante omstandigheden van het geval, waaronder de ernst van de overtredingen en de mate waarin deze aan Bybit kunnen worden verweten. Voorts wordt de naar voren gebrachte zienswijze hierbij meegenomen.

Ernst van de overtredingen

103. DNB acht de overtredingen ernstig.

104. De Wwft heeft als doel het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme tegen te gaan. De aanpak van witwassen is van groot belang voor een effectieve bestrijding van allerlei vormen van ernstige criminaliteit. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven immers in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het is cruciaal dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden.[114] Het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van uit criminele activiteiten verkregen opbrengsten, kan de integriteit, stabiliteit en reputatie van het financiële stelsel schaden en een gevaar betekenen voor de ontwikkeling van dit stelsel en de interne markt. Hetzelfde geldt voor het gebruik van de financiële sector voor het aanwenden van geld voor terroristische doeleinden. Witwassen en terrorisme vormen daarnaast een ernstige bedreiging voor de samenleving.[115] Daarom zijn poortwachters nodig om het Nederlandse financiële stelsel te beschermen. Cryptodienstaanbieders vervullen zo'n poortwachtersfunctie. Van hen wordt dan ook verwacht dat zij zich voorafgaand aan en tijdens hun dienstverlening inspannen om te voorkomen dat het Nederlandse financiële stelsel voor het witwassen van geld of het financieren van terrorisme wordt gebruikt. DNB ziet hierop toe. Daarom moet een aanbieder van cryptodiensten zich sinds 21 mei 2020 bij DNB registeren.

[114] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 238, nr. 3, p. 18.
[115] *Kamerstukken II,* 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 2.

105. Deze registratieplicht is noodzakelijk en belangrijk, omdat bij cryptodiensten een hoog risico op witwassen en financieren van terrorisme bestaat.[116] Dit hangt samen met de anonimiteit die gepaard gaat met transacties met virtuele valuta. Gezien deze risico's heeft de wetgever het noodzakelijk geacht om de registratieplicht in te voeren, vóórdat diensten in of vanuit Nederland kunnen worden verleend.[117] Dit stelt DNB als toezichthouder op aanbieders van cryptodiensten in staat om adequaat toezicht te houden en daarmee de integriteitsrisico's die gepaard gaan met het verlenen van cryptodiensten te mitigeren. DNB is dan ook van oordeel dat een overtreding van deze registratieplicht een ernstige overtreding van de Wwft is.

106. Bij de bepaling van de ernst van deze overtredingen, neemt DNB in overweging dat de overtredingen van in ieder geval 2 oktober 2020 tot in ieder geval 15 september 2023 hebben voortgeduurd. Hoewel Bybit onder randnummers 1.37 en 2.2 aangeeft dat zij haar 'targeting' activiteiten eind 2022 of begin 2023 heeft gestaakt en de activiteiten zo snel mogelijk aan [VERTROUWELIJK] heeft overgedragen, neemt dat niet weg dat Bybit tot in ieder geval 15 september 2023 klanten in Nederland heeft bediend. Daarmee heeft Bybit gedurende bijna drie jaar de relevante Wwft-bepalingen niet nageleefd en zich onttrokken aan het toezicht van DNB.

107. Het zonder registratie gedurende bijna drie jaar bedienen van een groot aantal klanten in Nederland is, gelet op de doelen van de Wwft zoals hierboven weergegeven, onaanvaardbaar. Door zonder registratie op de Nederlandse cryptomarkt te opereren, heeft Bybit haar eigen integriteit en die van de financiële (crypto)markt(en) in het geding gebracht. Bovendien heeft Bybit gedurende deze periode een verhoogd risico gelopen om misbruikt te worden voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Daarnaast heeft Bybit hiermee financieel (concurrentie)voordeel genoten. Bybit heeft zich op de Nederlandse markt begeven zonder registratie waar andere cryptodienstaanbieders dit niet hebben gedaan. Hierdoor heeft zij gedurende die jaren (in tegenstelling tot andere cryptodienstaanbieders) geen registratie- en toezichtkosten of andere kosten voor de naleving van de Wwft en het (doorlopend) toezicht van DNB hoeven maken.

[116] *Kamerstukken II,* 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 11.
[117] *Kamerstukken II* 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 11.

108. Anders dan Bybit onder randnummer 2.2 van haar zienswijze aanvoert, waren haar activiteiten naar het oordeel van DNB niet beperkt. Gedurende deze periode heeft Bybit namelijk een groot aantal klanten in Nederland bediend, die tezamen een groot aantal transacties hebben verricht. Volgens de eigen opgave van Bybit bediende zij op 9 november 2022 [VERTROUWELIJK] 'Nederlandse klanten' waarvan het jaarlijks transactievolume op peildatum 9 november 2020 € [VERTROUWELIJK] bedroeg.[118] Bybit hanteerde hierbij overigens een beperkte definitie van 'Nederlandse klanten'.[119] Het daadwerkelijke aantal klanten in Nederland bleek later namelijk hoger te zijn en mogelijk zelfs te zijn toegenomen. In haar brief van 11 september 2023 heeft de gemachtigde van Bybit namelijk gemeld dat per 3 september 2023 nog [VERTROUWELIJK] 'Nederlandse gebruikers' een bewaarportemonnee bij Bybit aanhielden.[120]

109. Deze toename van klanten heeft Bybit onder randnummers 1.34 tot en met 1.37 van haar zienswijze toegelicht. Hierbij heeft Bybit aangegeven dat Bybit niet streefde naar een nauwe interpretatie van het begrip 'Nederlandse klant', maar dat DNB door deze benadering ook rekening kon houden met klanten die anders mogelijk buiten de gedefinieerde reikwijdte zouden vallen. Daarnaast implementeerde Bybit tijdens het migratieproces naar [VERTROUWELIJK] versterkte anti-witwascontroles door de invoering van verplichte versterkte Know Your Customer (KYC)-vereisten voor alle klanten. Dit leidde tot een golf van klanten die zich haastten om aan de verscherpte eisen te voldoen, wat resulteerde in een groter aantal klanten dat naar [VERTROUWELIJK] moest worden gemigreerd. Tot slot heeft Bybit benadrukt dat zij de vermeende 'targeting' activiteiten eind 2022 en begin 2023 heeft gestaakt, waarmee een eventuele toename van het aantal Nederlandse klanten niet in verband kan worden gebracht met de vermeende 'targeting' activiteiten, maar – bijvoorbeeld – met de natuurlijke groei van de wereldwijde cryptomarkt.

110. Deze toelichting maakt de overtredingen naar het oordeel van DNB echter niet minder ernstig. Integendeel, het ondersteunt DNB in haar standpunt dat het daadwerkelijke aantal klanten in Nederland een stuk hoger lag dan de eerder genoemde [VERTROUWELIJK] 'Nederlandse klanten'. Hoe meer klanten een niet-geregistreerde cryptodienstaanbieder bedient, en hoe meer transacties deze verrichten, des te groter het risico is dat deze klanten betrokken kunnen raken bij witwassen of het financieren van terrorisme, en des te groter het risico is dat de doelstellingen van de Wwft in gevaar worden gebracht. Het aantal klanten in Nederland dat wordt bediend draagt derhalve bij aan de ernst en de omvang van de overtredingen.

Mate van verwijtbaarheid

111. Daarnaast acht DNB de overtredingen verhoogd verwijtbaar.

112. Bybit is een mondiaal opererende cryptodienstaanbieder; ze is naar eigen zeggen actief in meer dan 230 landen en bedient meer dan 30 miljoen

[118] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 3 en 3A.
[119] Bybit heeft in deze brief 'Nederlandse klanten' geformuleerd als klanten die: "*A. have either a Dutch passport, Dutch identity card, Dutch driver's license of Dutch residence permit; and B. carry out at least 50% of their trades on the Bybit platform using an IP adress from the Netherlands*."
[120] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 31 en 31A.

klanten. Als mondiaal opererende cryptodienstaanbieder had Bybit op de hoogte moeten zijn van de op haar van toepassing zijnde wet- en regelgeving, waaronder de registratieplicht uit de Wwft. DNB heeft daarnaast ook veel bekendheid aan de (aankomende) registratieverplichting gegeven. Zo is via de website van DNB gecommuniceerd over het belang van het tijdig indienen van een registratie,[121] heeft zij een seminar georganiseerd[122] en heeft zij nieuwsbrieven uitgebracht. Daarnaast heeft DNB veelvuldig contact gehad met diverse media, die vervolgens over de (aanstaande) registratieplicht hebben gepubliceerd.[123] Ook de eerder door DNB op haar website gepubliceerde handhavingsmaatregelen (de eerste al op 18 augustus 2021 gepubliceerd) hadden Bybit moeten waarschuwen dat zij (mogelijk) illegaal op de Nederlandse cryptomarkt opereerde.

113. Dat Bybit onder randnummer 1.1 en 1.2 van haar zienswijze aangeeft dat er aanzienlijke onzekerheid bestond over de interpretatie van het bestanddeel 'in Nederland' en dat zij handelde in de overtuiging dat zij binnen de geldende regelgevende kaders opereerde, kan DNB dan ook niet volgen. Te meer nu DNB op 11 november 2019, en daarmee ruim voor inwerkingtreding van de registratieplicht, op haar website een factsheet heeft gepubliceerd waarin het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' nader is toegelicht. In deze factsheet (en ook in andere door DNB gepubliceerde nieuwsbrieven) heeft DNB gecommuniceerd dat voor vragen (over het bestanddeel 'in of vanuit' Nederland) contact opgenomen kon worden met crypto@dnb.nl. Gelet op dit alles was dan ook tenminste twijfel over het al dan niet mogen aanbieden van haar diensten aan consumenten in Nederland gerechtvaardigd geweest en had het naar aanleiding daarvan in ieder geval op haar weg gelegen om daarover nadere informatie in te winnen bij DNB.[124]

114. DNB heeft bovendien vanaf 17 november 2022 rechtstreeks aan Bybit gemeld dat Bybit de Wwft niet naleeft door zonder registratie bij DNB cryptodiensten in Nederland aan te bieden. Dit heeft DNB gecommuniceerd bij brieven van 17 november 2022[125], 25 januari 2023[126], 4 juli 2023[127] en 19 oktober 2023.[128] Bybit is vervolgens wel een samenwerking aangegaan met een geregistreerde cryptodienstaanbieder ([VERTROUWELIJK]), zoals Bybit ook zelf ten aanzien van de verwijtbaarheid onder randnummers 2.3 tot en met 2.6 aangeeft, maar dit heeft pas plaatsgevonden nadat Bybit bekend werd met het onderzoek van DNB. Tot die tijd is Bybit actief geweest op de Nederlandse markt. Zo heeft zij vanaf 1 oktober 2020 het [VERTROUWELIJK] beheerd, heeft zij in ieder geval in 2021 en 2022 gedurende meer dan acht maanden advertenties in Nederland getoond en

[121] https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2020/dnb-roept-cryptodienstverleners-op-om-voor-18-mei-een-registratie-aan-te-vragen.
[122] https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/oud/seminar-integriteitstoezicht-voor-aanbieders-cryptodiensten/.
[123] Zie bijvoorbeeld: https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/oud/21-mei-definitieve-datum-inwerkingtreding-implementatiewet/ en https://bitcoinmagazine.nl/bitcoin-nieuws/cryptowet-dnb-21-mei.
[124] Zie Vzr. Rb. Rotterdam 6 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9599, r.o. 5.4.
[125] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 1 en 1A.
[126] Kenmerk T[VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 5 en 5A.
[127] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlage 23A.
[128] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlagen 37 en 37A.

heeft zij in 2021 en 2022 meerdere winacties voor klanten in Nederland georganiseerd. Dat zij dus na de brief van DNB van 17 november 2023 - (pas) op 26 april 2023 een partner heeft gevonden om de Nederlandse klanten aan over te dragen en aan heeft gegeven dat zij dit migratieproces vervolgens (pas) op 15 september 2023 heeft kunnen voltooien, maakt niet dat de overtredingen minder verwijtbaar zijn. Dat Bybit er voor heeft gekozen om zonder registratie cryptodiensten in Nederland aan te bieden, is haar dan ook volledig te verwijten. Dat Bybit, zoals zij zelf onder meer onder randnummers 1.1, 1.38 en 1.40 van haar zienswijze aangeeft, niet de intentie heeft gehad om haar cryptodiensten in Nederland aan te bieden en dat het nooit de bedoeling is geweest om te kwader trouw te handelen of regelgevende kaders te negeren, maakt dat (wat daar verder ook van zij) niet anders. Bovendien constateerde DNB bij haar brief van 4 juli 2023 dat klanten in Nederland gedurende de overdracht aan [VERTROUWELIJK] nog steeds via de website van Bybit een bewaarportemonnee konden aanmaken, dat affiliates nog steeds op Nederland gerichte reclame voor Bybit konden maken via actieve URLs en dat de Bybit app nog steeds in de Nederlandse app stores beschikbaar was.[129] Dit terwijl Bybit op dat moment al wist of had moeten weten – op basis van de publieke informatie en de communicatie van en met DNB – dat zij hiermee artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft zou (blijven) overtreden.

115. DNB erkent met Bybit, zoals zij onder (onder meer) randnummers 1.1, 1.4 en 2.3 tot en met 2.8 van haar zienswijze aanvoert, dat zij na het onderzoek van DNB stappen heeft gezet om de overtredingen te beëindigen en herhaling van de overtredingen te voorkomen door de overdracht van haar klanten in Nederland aan [VERTROUWELIJK] te faciliteren (waarbij zij naar eigen zeggen de bescherming van de consument heeft gewaarborgd en de financiële schade en impact heeft beperkt). Bybit heeft DNB hierbij op de hoogte gehouden met regelmatige schriftelijke updates, zoals Bybit ook in haar zienswijze aangeeft. Uiteindelijk heeft Bybit aangegeven dat zij op 15 september 2023 de resterende bewaarportemonnees van Nederlandse klanten heeft geliquideerd. DNB is echter van oordeel dat dit – gelet op hetgeen hiervoor overwogen – niet tot een verminderde verwijtbaarheid kan leiden. Wel is DNB met Bybit van mening dat het boetebedrag door de opstelling van Bybit na de start van het onderzoek conform het Algemeen boetetoemetingsbeleid DNB[130] (het boetetoemetingsbeleid) gematigd moet worden. DNB zal daar hierna onder randnummer 127 op ingaan.

Conclusie

116. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat de overtredingen correct zijn vastgesteld en dat het opleggen van een bestuurlijke boete wegens deze overtredingen passend en geboden is. DNB acht geen feiten of omstandigheden aanwezig die aanleiding geven om van boeteoplegging af te zien. DNB ziet wel aanleiding om de bestuurlijke boete wegens verhoogde verwijtbaarheid en de opstelling van Bybit aan te passen. DNB zal in paragraaf F op de hoogte van de bestuurlijke boete ingaan.

[129] Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Rapport, bijlage 23A.
[130] Zie www.dnb.nl voor het 'Algemeen boetetoemetingsbeleid DNB', gepubliceerd op 11 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 63846) 15 april 2022 laatst gewijzigd op 30 maart 2022 (*Stcrt.* 2022, 10423).

F. Hoogte bestuurlijke boete

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

118. De overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft zijn ingevolge artikel 31 van de Wwft en artikel 13 van het Bbbfs beboetbaar met een boete uit categorie 3. Voor boetecategorie 3 geldt een basisbedrag van € 2.000,000,- met een minimumbedrag van € 0,- en een maximumbedrag van € 4.000.000,-.

119. DNB stelt de hoogte van de bestuurlijke boete vast aan de hand van het stappenplan als bedoeld in artikel 3 van het boetetoemetingsbeleid (het stappenplan). Het basisbedrag van € 2.000.000,- vormt op basis van stap 1 van het stappenplan het uitgangspunt bij het vaststellen van het boetebedrag.

120. 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.

121. Zoals DNB onder randnummers 103 tot en met 110 heeft overwogen, is DNB van oordeel dat de overtredingen ernstig zijn. De zienswijze van Bybit heeft hierin geen verandering te weeg gebracht. DNB ziet dan ook geen aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 2 (ernst en/of duur) van het stappenplan te verlagen of verhogen.

122. DNB ziet wel aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 3 (verwijtbaarheid) met 25% te verhogen tot een bedrag van € 2.500.000,-. DNB acht de overtredingen, zoals zij onder randnummers 111 tot en met 114 heeft overwogen, namelijk verhoogd verwijtbaar. Ook in dit kader heeft de zienswijze van Bybit DNB niet tot een ander oordeel gebracht.

123. Een verhoging van het boetebedrag op grond van stap 4 (recidive) van het stappenplan is niet aan de orde, nu geen sprake is van de omstandigheid dat tijdens het plegen van de overtredingen nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan Bybit voor eenzelfde overtreding.

124. Op basis van stap 5 (omvang) van het stappenplan ziet DNB geen aanleiding de boetehoogte te matigen; het door DNB toegepaste boetepercentage bedraagt in dit geval 100%. Dit betekent dat het op basis van de stappen 1 tot en met 4 vastgestelde boetebedrag niet wordt gematigd.

125. Zoals onder randnummer 115 is overwogen, ziet DNB aanleiding voor matiging van het boetebedrag op basis van stap 6 (passendheidstoets) van het stappenplan. DNB overweegt hierbij dat Bybit adequate maatregelen

heeft genomen om de overtredingen te beëindigen (voordat DNB het voornemen tot boeteoplegging heeft gestuurd) en adequate maatregelen heeft getroffen ter voorkoming van herhaling van de overtredingen. Gelet op stap 6, onder b, van het stappenplan en bijlage 2 van het boetetoemetingsbeleid zal DNB het op basis van de stappen 1 tot en met 5 vastgestelde boetebedrag daarom matigen met 10% tot een bedrag van € 2.250.000,-.

126. Een verhoging van het boetebedrag op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan is niet van toepassing, nu DNB geen door Bybit verkregen voordeel heeft kunnen vaststellen of een reële inschatting daarvan heeft kunnen maken.

127. Het boetebedrag dat op basis van de stappen 1 tot en met 7 van het stappenplan is vastgesteld, bedraagt derhalve € 2.250.000,-.

128. Bybit 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.

129. Gelet op het voorgaande legt DNB aan Bybit een bestuurlijke boete op van **€ 2.250.000,-** voor de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

G. Betaling van de boete

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

H. Openbaarmaking

131. 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. Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke sanctie als bedoeld in dat artikel. In afwijking hiervan maakt DNB op grond van artikel 32f, vierde lid, van de Wwft een bestuurlijke boete ter zake van een overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in de derde categorie zo spoedig mogelijk openbaar.

132. De bestuurlijke boete wordt aan Bybit opgelegd wegens de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Deze overtredingen zijn op grond van artikel 31 van de Wwft beboetbaar gesteld met een boete uit boetecategorie 3. Hierdoor dient DNB de bestuurlijke boete op grond van artikel 32f, vierde lid, van de Wwft in beginsel zo spoedig mogelijk openbaar te maken.

133. Volledige, oftewel tot afzonderlijke personen herleidbare, openbaarmaking van de opgelegde bestuurlijke boete is het wettelijk uitgangspunt. Uit de memorie van toelichting bij artikel 32f van de Wwft blijkt dat de doelen van deze volledige openbaarmaking zijn: het informeren dan wel waarschuwen van het publiek, het verschaffen van inzicht in de handhavingspraktijk van de toezichthouder en de preventieve werking die van openbaarmaking uitgaat.[131] Ten eerste worden het publiek en de onder toezicht staande ondernemingen op de hoogte gesteld van de geconstateerde overtredingen. Zij kunnen vervolgens, indien zij daartoe aanleiding zien, de onderneming op de geconstateerde overtredingen aanspreken alsmede ervan leren. Ten tweede creëert openbaarmaking de voor het publiek noodzakelijke transparantie door inzicht te verschaffen in de handhavingspraktijk van de toezichthouder. Daarnaast draagt volledige openbaarmaking bij aan de preventieve werking die van een openbaarmaking uitgaat. DNB kan zo duidelijk maken dat scherp toezicht wordt gehouden op de naleving van de registratieplicht uit de Wwft en dat zij optreedt, indien bepaalde voorschriften niet worden nageleefd. Tot slot voorkomt volledige openbaarmaking speculatie of onrust in de markt over de vraag aan welke onderneming DNB een bestuurlijke boete heeft opgelegd.

134. Slechts indien zich één van de in artikel 32g van de Wwft genoemde omstandigheden voordoet, dient openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, of dient van openbaarmaking te worden afgezien. DNB overweegt hierna of aanleiding bestaat om geanonimiseerd dan wel uitgesteld openbaar te maken of van openbaarmaking af te zien.

Geanonimiseerde dan wel uitgestelde openbaarmaking

135. Ingevolge artikel 32g, eerste lid, van de Wwft dient openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, indien zich één van de volgende gevallen voordoet: 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 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.

136. DNB ziet geen aanleiding om openbaarmaking op grond van artikel 32g, eerste lid, van de Wwft uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden. Hiertoe overweegt DNB als volgt. Allereerst ontstaat naar het oordeel van DNB met het openbaar maken van het besluit 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 besluit. Daarnaast worden geen gegevens openbaar gemaakt die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen en waarvan bekendmaking onevenredig is. Tot slot is DNB van oordeel dat 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.[132] Voor zover openbaarmaking van het besluit leidt tot enige reputatieschade, merkt DNB op dat dit gevolg inherent is aan openbaarmaking en in beginsel geen individuele, bijzondere situatie oplevert die geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking rechtvaardigt.

137. Gelet op het voorgaande ziet DNB geen aanleiding om openbaarmaking op grond van artikel 32g, eerste lid, van de Wwft uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden.

Afzien van openbaarmaking

138. Openbaarmaking dient op grond van artikel 32g, tweede lid, van de Wwft achterwege te blijven, indien uitgestelde of geanonimiseerde openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.

139. Zoals hiervoor reeds is overwogen, heeft naar het oordeel van DNB openbaarmaking niet tot gevolg dat de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht. Om die reden ziet DNB eveneens geen aanleiding om openbaarmaking op grond van artikel 32g, tweede lid, van de Wwft achterwege te laten.

Zienswijze

140. In haar zienswijze heeft Bybit DNB primair verzocht om van openbaarmaking af te zien en subsidiair, om geanonimiseerd openbaar te maken. DNB zal hierna op de zienswijze reageren.

Afzien van publicatie

Zienswijze Bybit

141. In haar zienswijze verzoekt Bybit onder randnummers 3.2 tot en met 3.5 DNB om af te zien van openbaarmaking, omdat openbaarmaking disproportioneel zou zijn. Bybit voert hierbij aan dat DNB alle relevante belangen af dient te wegen om te bepalen of openbaarmaking achterwege zou moeten blijven. DNB zou van openbaarmaking moeten afzien, indien de overtreder onevenredig wordt benadeeld, rekening houdend met de ernst van de overtreding. Bybit voert hierbij aan dat openbaarmaking mogelijk marktdeelnemers, klanten, zakenpartners en andere toezichthouders zou misleiden en haar aanzienlijke (financiële) schade zou toebrengen. Nu de overtredingen reeds zijn beëindigd, biedt openbaarmaking volgens Bybit dan ook geen beschermend, informatief of ander voordeel meer. Bovendien zou openbaarmaking Bybit naar eigen zeggen onjuist afschilderen als oncoöperatief.

---

[132] Zie bijvoorbeeld het College van Beroep voor het bedrijfsleven (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, vzr. Rb. Rotterdam 13 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2110, r.o. 14.

Reactie DNB

142. Op basis van artikel 32f, vierde lid, van de Wwft geldt er een openbaarmakingsverplichting van boetebesluiten bij overtredingen van de derde categorie, tenzij een van de uitzonderingen van artikel 32g van de Wwft van toepassing is. Het gaat aldus om een gebonden bevoegdheid. De belangenafweging die DNB maakt, is er een die past binnen deze gebonden bevoegdheid. De openbaarmaking van boetebesluiten kan volgens artikel 32g, tweede lid, onder b, van de Wwft alleen achterwege worden gelaten, als die openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengt. Mocht Bybit met haar betoog naar de uitzondering uit artikel 32g, tweede lid, onder a, van de Wwft ('onevenredig gezien de geringe ernst van de overtreding') verwijzen, merkt DNB op dat dit artikellid geen betrekking heeft op de bestuurlijke boete ('tenzij het een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete betreft'). DNB heeft reeds onder randnummer 139 uiteengezet dat openbaarmaking naar het oordeel van DNB de stabiliteit van het financiële stelsel niet in gevaar zal brengen. Bybit heeft dit eveneens niet in haar zienswijze naar voren gebracht. DNB ziet dan ook geen aanleiding om in onderhavig geval van openbaarmaking af te zien.

143. Ten overvloede merkt DNB op dat – voor zover Bybit met haar betoog naar de uitzondering uit artikel 32g, tweede lid, onder a, van de Wwft verwijst – er ook geen sprake is van geringe ernst van de overtreding. DNB heeft onder randnummers 103 tot en met 110 overwogen dat zij de overtredingen van Bybit ernstig acht. Voor zover Bybit met bovengenoemde zienswijze verzoekt om geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking op grond van artikel 32g, eerste lid, onder a, van de Wwft ('openbaarmaking leidt ertoe dat betrokken partijen in onevenredige mate schade wordt berokkend'), zal DNB dat in haar reactie hieronder meenemen.

Geanonimiseerde openbaarmaking

Zienswijze Bybit

144. Onder randnummers 3.6 tot en met 3.10 van haar zienswijze betoogt Bybit dat DNB geanonimiseerd openbaar moet maken, indien zij besluit niet van openbaarmaking af te zien. In dat kader voert Bybit aan dat aan de doelen van openbaarmaking kan worden voldaan zonder de mogelijke reputationele schade voor Bybit. Het weergeven van de naam van Bybit zal met name de aandacht naar Bybit toetrekken wat afleidt van de belangrijkste regelgevende boodschap. Daarnaast zou het ook onevenredig zijn, nu de overtredingen zijn beëindigd. Tot slot voert Bybit aan dat geanonimiseerde openbaarmaking marktdeelnemers kan aanmoedigen zich coöperatief op te stellen, wetende dat hun coöperatieve inspanningen bij de openbaarmaking in aanmerking zullen worden genomen.

Reactie DNB

145. DNB merkt hierover op dat de Wwft uitgaat van een onverwijlde ("zo snel mogelijke") openbaarmaking van het besluit. Daarbij is het uitgangspunt dat dit niet-geanonimiseerd gebeurt. Enkel op grond van de in artikel 32g, eerste lid, van de Wwft genoemde gevallen kan openbaarmaking geanonimiseerd plaatsvinden. Dat Bybit stelt dat aan de doelen van

openbaarmaking kan worden voldaan zonder reputationele schade voor Bybit, is dan ook niet relevant en kan DNB bovendien niet volgen. Artikel 32g, eerste lid, van de Wwft bepaalt dat openbaarmaking - onder meer - geanonimiseerd dient plaats te vinden als betrokken partijen in onevenredige mate schade worden berokkend. Dit doet zich volgens vaste rechtspraak alleen voor bij een individuele, bijzondere situatie. Dit betekent dat aan het belang van de bescherming van de markt, en daarmee aan het belang van de openbaarmaking van de identiteit van de overtreder, een dermate zwaar gewicht toekomt dat dit belang in beginsel dient te prevaleren. Alleen bij uitzonderlijke schade en/of gevolgen voor de overtreder als gevolg van een volledige openbaarmaking, kan het belang van de overtreder bij geanonimiseerde openbaarmaking prevaleren. Dat kan anders zijn als aannemelijk is dat met de openbaarmaking van de identiteit van de overtreder geen enkel belang wordt gediend.

146. Daarvan is in casu geen sprake. In dit kader verwijst DNB allereerst naar de doelen van openbaarmaking die zij onder randnummer 133 uiteen heeft gezet. Het belang dat het publiek moet worden geïnformeerd, is reeds voldoende om de naam van Bybit openbaar te maken. Met de openbaarmaking van de naam van Bybit kan namelijk worden voorkomen dat eventuele toekomstige klanten of contractspartijen besluiten om met haar in zee te gaan zonder dat zij met de overtredingen bekend zijn. Verder kunnen personen die door de overtredingen schade hebben geleden zonder openbaarmaking van de naam van Bybit ook hun rechten tegenover Bybit niet geldend maken. Dit kunnen dus ook personen uit het verleden zijn waardoor het niet uitmaakt of Bybit op dit moment geen klanten in Nederland meer heeft en of de overtredingen zijn beëindigd.[133] Bovendien is het ook belangrijk om andere marktpartijen zo snel mogelijk te informeren over de overtredingen en te waarschuwen, zodat deze marktpartijen eventuele risico's als gevolg van de overtredingen door Bybit voor de eigen dienstverlening kunnen mitigeren. Dat geanonimiseerde openbaarmaking andere marktpartijen mogelijk zou aanmoedigen om conform geldende regelgeving te handelen, is dan ook niet relevant en vermindert niet het belang van volledige openbaarmaking zoals hierboven beschreven.

147. Voor zover openbaarmaking van het besluit al leidt tot enige reputatieschade (hetgeen Bybit niet heeft onderbouwd), merkt DNB op dat dit gevolg inherent is aan openbaarmaking en in beginsel geen individuele, bijzondere situatie oplevert die geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking rechtvaardigt. Aan het belang van de bescherming van de markt dat met openbaarmaking van het besluit is gediend, komt een groter gewicht toe.[134] Nu Bybit verder niet heeft onderbouwd dat er, door de voor haar te verwachten schade, sprake zou zijn van een individuele, bijzondere situatie slaagt het betoog van Bybit niet.

148. Voor de volledigheid merkt DNB hierbij op dat Bybit haar (financiële) schade verder niet heeft onderbouwd of aannemelijk heeft gemaakt, terwijl dit wel op haar weg had gelegen.[135] Voor zover Bybit al schade of vertraging ondervindt als gevolg van een openbaarmaking, merkt DNB op dat dit het gevolg is van de eigen keuze van Bybit om zonder registratie op

[133] Rb. Rotterdam 13 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2110, r.o. 15.1.
[134] Rb. Rotterdam 18 juli 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:6741, r.o. 9.4.
[135] Vzr, Rb. Rotterdam 4 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5422, r.o. 13.2 en 13.3.

de Nederlandse markt actief te zijn. Dit blijft voor haar eigen rekening en risico.

Datum
22 oktober 2024

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Conclusie

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

Wijze van openbaarmaking

150. Met inachtneming van de hierboven genoemde doelen van openbaarmaking, bepaalt DNB de wijze van openbaar maken. Dit besluit wordt geschoond van eventuele vertrouwelijke gegevens en samen met het in **bijlagen 2** en **3** opgenomen Nederlandstalige en Engelstalige nieuwsbericht op de website van DNB geplaatst. DNB gaat niet eerder tot openbaarmaking over dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan Bybit bekend is gemaakt. Daarnaast zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op X het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst weergeven: "*Boete voor Bybit Fintech Limited vanwege het tot september 2023 zonder registratie aanbieden van cryptodiensten in Nederland*", en "*Fine for Bybit Fintech Limited for offering crypto services in the Netherlands without the legally required registration until September 2023*", en daarbij een link plaatsen naar het nieuwsbericht op de website van DNB. Bij het nieuwsbericht wordt een link naar een bijlage (pdf-bestand) geplaatst. In deze bijlage is een weergave gegeven van de actuele stand van zaken. In deze bijlage zal DNB de datum opnemen van een eventueel ingediend bezwaar. Ook als er geen bezwaar wordt gemaakt, wordt dat in deze tabel vermeld. Ook zal DNB bij het nieuwsbericht een deeplink opnemen naar een eventuele uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank op rechtspraak.nl.

151. In de openbaar te maken versie van het besluit zijn de als vertrouwelijk aangemerkte passages vervangen door de tekst "[VERTROUWELIJK]". Mocht Bybit van mening zijn dat er desondanks vertrouwelijke tekst in de openbaar te maken versie van het besluit staat die geschoond zou moeten worden dan wel dat er een feitelijke onjuistheid staat in het nieuwsbericht dan verneemt DNB dat graag zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op [VERTROUWELIJK]. Hiertoe kan contact worden opgenomen met [VERTROUWELIJK] via [VERTROUWELIJK].

I. Bezwaar

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

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

Datum
22 oktober 2024

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

153. 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.

154. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking met betrekking tot openbaarmaking van het besluit. 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

De voor de overtredingen relevante bepalingen luiden als volgt:

In artikel 1, eerste lid, van de Wwft is 'aanbieder van een bewaarportemonnee' als volgt gedefinieerd:

> "*Entiteit die diensten aanbiedt om namens haar cliënten cryptografische privésleutels te beveiligen om virtuele valuta aan te houden, op te slaan en over te dragen*."

In artikel 1, eerste lid, van de Wwft is 'virtuele valuta' als volgt gedefinieerd:

> "*Een digitale weergave van waarde die niet door een centrale bank of een overheid wordt uitgegeven of gegarandeerd, die niet noodzakelijk aan een wettelijk vastgestelde valuta is gekoppeld en die niet de juridische status van valuta of geld heeft, maar die door natuurlijke personen of rechtspersonen als ruilmiddel wordt aanvaard en die elektronisch kan worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld*."

Artikel 23b van de Wwft luidt:

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

Artikel 23c van de Wwft luidt:

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.

De voor de openbaarmaking relevante bepalingen luiden als volgt:

Artikel 32f van de Wwft luidt:

1. De toezichthoudende autoriteit maakt een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie ingevolge deze wet of artikel 5:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht openbaar. De openbaarmaking geschiedt zodra het besluit onherroepelijk is geworden.

2. Indien tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid bezwaar, beroep of hoger beroep is ingesteld, wordt de uitkomst daarvan tezamen met het besluit openbaar gemaakt.
3. […]
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 een overtreding van een voorschrift dat op grond van artikel 31, tweede lid, is gerangschikt in de derde categorie.
5. […]
6. De toezichthoudende autoriteit maakt de indiening van een bezwaar of de instelling van een beroep of hoger beroep tegen een besluit als bedoeld in het vierde of vijfde lid, alsmede de beslissing op bezwaar en de uitkomst van dat beroep of hoger beroep, zo spoedig mogelijk openbaar, tenzij het besluit op grond van artikel 32g niet openbaar is gemaakt.
7. Een besluit dat ingevolge het eerste, vierde of vijfde lid openbaar is gemaakt, blijft, tenzij bij wettelijk voorschrift anders bepaald, gedurende een periode van vijf jaar na bekendmaking beschikbaar op de website van de toezichthoudende autoriteit, met uitzondering van de persoonsgegevens die deel uitmaken van het besluit indien enig wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.

Artikel 32g van de Wwft luidt:

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 natuurlijke 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:
    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
22 oktober 2024

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]