

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 Foris DAX MT Limited

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

DNB legt aan Foris DAX MT Limited (DAX MT), actief onder de handelsnaam 'Crypto.com' en gevestigd op het adres Spinola Park (Level 7), Triq Mikiel Ang Borg, SPK 1000 in San Gġljan (Malta), 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 DAX MT opgelegd voor overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft (het Boetebesluit).

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

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

DNB gaat ingevolge artikel 32f, eerste lid, in samenhang met het vierde lid, van de Wwft over tot het openbaar maken van onderhavig besluit. De geschoonde versie van het Boetebesluit met bijbehorend nieuwsbericht (**bijlagen 2 en 3**) zal in het Nederlands en het Engels op de website van DNB worden geplaatst nadat **vijf werkdagen** zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan DAX MT bekend is gemaakt. Daarnaast zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op X (voorheen: Twitter) het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst in zowel Nederlands als Engels twitteren: "*Boete voor Foris DAX MT Limited (Crypto.com) vanwege het zonder de wettelijk vereiste registratie aanbieden van cryptodiensten*" en "*Fine for Foris DAX MT Limited (Crypto.com) for providing crypto services without the required registration*".

Aan dit besluit liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

Wettelijk kader

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

A. Onderzoek van DNB

Aanleiding en verloop onderzoek

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

¹ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

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

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

³ Kenmerk [VERTROUWELIJK]. Deze brief is per e-mail verstuurd.

9. Bij brief van 24 oktober 2022 heeft DNB de ontvangst van de brief van DAX MT van 14 september 2022 bevestigd en daarop gereageerd.⁴ Bij deze brief heeft DNB DAX MT daarnaast bericht dat DNB, met inachtneming van de door DAX MT verstrekte informatie, zich zal beraden op vervolgstappen.
10. DNB heeft in dit verband op 31 januari 2023 een boeterapport opgesteld (het Boeterapport).
11. Bij brief van 7 februari 2023 heeft DNB het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan DAX MT kenbaar gemaakt (het Voornemen). Hierbij heeft DNB een termijn gegeven tot 21 februari 2021 om 11:00 uur voor het geven van een mondelinge of schriftelijke zienswijze.
12. Bij e-mail van 9 februari 2023 heeft DAX MT verzocht om i) de op de zaak betrekking hebbende stukken, ii) verlenging van de termijn voor het indienen van de schriftelijke zienswijze tot en met 7 maart 2023, en iii) verlenging van de termijn voor het geven van de mondelinge zienswijze en het inplannen van een zienswijzezitting op 9 of 10 maart 2023.
13. Bij e-mail van 13 februari 2023 is DNB akkoord gegaan met het verzochte uitstel voor i) het indienen van de schriftelijke zienswijze tot en met 7 maart 2023 en ii) het geven van een mondelinge zienswijze. Hierbij is de zienswijzezitting ingepland op 9 maart 2023. Tevens heeft DNB op 13 februari 2023 separaat aan haar e-mail de op de zaak betrekking hebbende stukken aan DAX MT gestuurd.
14. Per e-mail van 7 maart 2023 heeft DAX MT haar schriftelijke zienswijze aan DNB gestuurd.
15. Op 9 maart 2023 heeft een zienswijzezitting plaatsgevonden.
16. Bij e-mails van 16 maart 2023, 21 maart 2023 en 22 maart 2023, heeft DAX MT een reactie gegeven op de bij de zienswijzezitting van 9 maart 2023 door DNB gestelde vragen.
17. [VERTROUWELIJK].
18. Op 21 april 2023 heeft DAX MT een registratieaanvraag bij DNB ingediend.
19. Bij brief van 23 april 2023 heeft DAX MT een toelichting op de ingediende registratieaanvraag nagezonden.
20. Bij brief van 4 mei 2023 heeft DNB vastgesteld dat de ingediende registratieaanvraag van DAX MT incompleet is. Hierbij heeft DNB DAX MT een termijn tot 1 juni 2023 gegeven om door DNB gespecificeerde aanvullende informatie aan DNB te verstrekken.
21. Bij brief van 8 mei 2023 heeft DAX MT gereageerd op de brief van DNB van 4 mei 2023.
22. Per [VERTROUWELIJK] beschikt [VERTROUWELIJK] over een registratie als bedoeld in artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft.

⁴ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

23. Bij e-mails van 27 juli 2023 en 3 augustus 2023 heeft DNB DAX MT verzocht om aan te geven of DAX MT haar registratie-aanvraag wenst door te zetten, [VERTROUWELIJK]. Hierop heeft DAX MT, ondanks meerdere herinneringen, nog niet gereageerd.

Resultaten onderzoek

24. Uit het onderzoek van DNB, de Malta Business Registry en de door DAX MT verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

Algemeen

25. DAX MT is een mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten.
26. DAX MT is gevestigd in Malta op het adres Spinola park (level 7), Triq Mikiel Ang Borg te San Ġiljan.
27. Uit de eigen opgave van DAX MT van 14 september 2022 blijkt dat op 17 augustus 2022 [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten een account bij DAX MT hadden. Hieruit blijkt eveneens dat de Nederlandse klanten bij DAX MT tot dat moment [VERTROUWELIJK] wisseltransacties tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta hebben verricht.

DAX MT is geregistreerd in het Malta Business Registry op 19 september 2018 onder registratienummer 'C 88392'. DAX MT beschikt sinds 16 april 2021 over een door de Malta Financial Services Authority verstrekte vergunning als 'Class 3 Virtual Financial Assets (VFA) Service Provider'.

28. [VERTROUWELIJK].

Bestanddelen registratiegebod

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

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

31. DAX MT heeft via de app "Crypto.com Buy BTC, ETH, Shib" (Crypto.com App) en de app "Crypto.com Exchange" (Crypto.com Exchange App), die allebei beschikbaar zijn voor zowel [VERTROUWELIJK] als [VERTROUWELIJK], alsmede via haar website crypto.com/exchange diensten aangeboden voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta.
32. Ook uit de algemene voorwaarden van de Crypto.com App volgt dat DAX MT deze diensten heeft aangeboden via de Crypto.com App:

*"2.1. The Crypto.com App Services shall comprise the following services:
(a) [...];*

(b) a fiat currency conversion service under which you may convert fiat currency into any type of Digital Asset to be held in your Digital Asset Wallet ("**Fiat to DA Conversion**");"

en:

"Digital Asset" means the cryptographic tokens, digital currencies, cryptocurrencies, virtual currencies or CSCs, or digital assets of any types not falling within the classification of a financial instrument in terms of the Virtual Financial Assets Act (Chapter 590 of the Laws of Malta) and that have been approved by Crypto.com for storage in the Digital Asset Wallet, a list of which is available for reference on the Crypto.com App and Site."

33. Dat DAX MT deze diensten daarnaast heeft aangeboden via de Crypto.com Exchange App volgt uit de algemene voorwaarden van de Crypto.com Exchange App, die eveneens te raadplegen zijn op crypto.com/exchange:

"The Exchange enables you to acquire or dispose of Virtual Assets through the Exchange by using your Account, in accordance with the Agreement."

34. Steun voor dit standpunt vindt DNB eveneens in het artikel "USDC Global Bank Transfer via [VERTROUWELIJK]" op help.crypto.com waarin is opgenomen dat gebruikers via de Crypto.com Exchange App virtuele en fiduciaire valuta kunnen wisselen:

"Crypto.com Exchange users can now easily transfer U.S. Dollars from their bank account via [VERTROUWELIJK], and receive their funds in the [VERTROUWELIJK] stablecoin."

35. Voorts heeft DAX MT in haar reactie van 14 september 2022 bevestigd dat de Nederlandse klanten bij DAX MT tot 17 augustus 2022 in totaal [VERTROUWELIJK] wisseltransacties tussen virtuele en fiduciaire valuta hebben verricht.
36. Op grond van het voorgaande constateert DNB dat hiermee aan het bestanddeel 'diensten aanbieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta' is voldaan.

b. aanbieden van bewaarportemonnees

37. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wwft, wordt onder een 'aanbieder van bewaarportemonnee' verstaan de "entiteit die diensten aanbiedt om namens haar klanten cryptografische privésleutels te beveiligen om virtuele valuta aan te houden, op te slaan en over te dragen".
38. DAX MT heeft via de Crypto.com App, de Crypto.com Exchange app en de website crypto.com/exchange diensten aangeboden om namens haar klanten cryptografische privésleutels te beveiligen voor het aanhouden, opslaan en overdragen van virtuele valuta. Dit blijkt onder meer uit de website van DAX MT:

"On the other hand, Crypto.com App is a digital currency brokerage that acts as a custodian and stores your cryptocurrencies for you. Through the

- Crypto.com App, you are able to instruct us to handle your crypto on your behalf, but you do not control the private keys to your crypto.*"
39. Ook uit de algemene voorwaarden van de Crypto.com App volgt dat DAX MT bewaarportemonnees heeft aangeboden via de Crypto.com App:

*"2.1. The Crypto.com App Services shall comprise the following services: (a) hosted Digital Asset wallets ("**Digital Asset Wallet**") by Crypto.com that allow you to store Digital Assets with Crypto.com;"*

40. Dat DAX MT daarnaast bewaarportemonnees via de Crypto.com Exchange App heeft aangeboden, volgt uit de algemene voorwaarden van de Crypto.com Exchange App, die ook te raadplegen zijn op crypto.com/exchange:

"Spot Wallet means each virtual asset wallet provided to you by Crypto.com upon opening an Account for the purpose of trading under these Exchange Terms and Conditions"

41. Het artikel *"What are the differences between the Crypto.com App and Crypto.com DeFi Wallet"* op de website help.crypto.com illustreert eveneens dat DAX MT bewaarportemonnees heeft aangeboden:

"On the other hand, Crypto.com App is a digital currency brokerage that acts as a custodian and stores your cryptocurrencies for you. Through the Crypto.com App, you are able to instruct us to handle your crypto on your behalf, but you do not control the private keys to your crypto."

42. Ten slotte heeft DAX MT in haar reactie van 14 september 2022 bevestigd dat zij per 17 augustus 2022 aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten bewaarportemonnees heeft aangeboden.
43. Op grond van het voorgaande constateert DNB dat hiermee aan het bestanddeel 'aanbieden van bewaarportemonnees' voldaan is.

c. in of vanuit Nederland

44. De memorie van toelichting bij de invoering van artikel 23b van de Wwft verwijst voor een nadere duiding van het bestanddeel 'in of vanuit Nederland' naar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU). Het HvJEU heeft in het arrest 'Pammer & Alpenhof' duiding gegeven over welke uitgangspunten onder meer van belang zijn bij het bepalen of een aanbieder zijn "activiteiten richt op" (de markt van) een lidstaat.⁵ In dit kader merkt de memorie van toelichting het volgende op:

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

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

commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in één of meerdere andere lidstaten. [...] Het Hof neemt daarbij in overweging dat vóór het sluiten van de overeenkomst met de consument aanwijzingen moeten zijn dat de aanbieder van plan was om diensten aan te bieden met consumenten die woonplaats hebben in andere lidstaten, in die zin dat hij bereid was om met deze consumenten een overeenkomst te sluiten. Het feit dat op de website van de aanbieder enkel een nationaal adres en telefoonnummer wordt vermeld, is geen aanwijzing. Volgens het Hof valt onder de relevante aanwijzingen in zijn algemeenheid «elke duidelijke uitdrukking van de wil om de consumenten in [een bepaalde] lidstaat als klanten te winnen.»⁶

45. In zijn arrest geeft het HvJEU een niet-limitatieve lijst van aanwijzingen die (eventueel in hun onderling verband beschouwd) bewijs leveren dat een activiteit gericht is op de lidstaat waar de consument woont. Een duidelijk voorbeeld van deze wil is de vermelding dat hij zijn diensten of goederen aanbiedt in één of meerdere bij name genoemde lidstaten. Het bestaan van deze wil blijkt eveneens duidelijk uit het feit dat de aanbieder betaalt om advertenties te laten zien in andere of meerdere lidstaten, teneinde de consumenten die in die lidstaten woonplaats hebben, gemakkelijker toegang te verlenen tot zijn site. De kwalificatie van een activiteit als zijnde gericht op andere lidstaten hangt evenwel niet uitsluitend af van het bestaan van 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).⁷
46. DNB is van oordeel dat DAX MT cryptodiensten heeft aangeboden *in Nederland*, ten eerste omdat DAX MT een aanzienlijk aantal Nederlandse klanten heeft aan wie zij cryptodiensten heeft aangeboden, en ten tweede omdat zij zich naar het oordeel van DNB heeft gericht op de Nederlandse markt. DNB licht dit hieronder toe.
- i. Nederlandse klanten*
47. Zoals hierboven reeds aangehaald, blijkt uit de brief van DAX MT van 14 september 2022 dat per 17 augustus 2022 [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten een account bij DAX MT hadden. Uit deze brief blijkt eveneens dat de Nederlandse klanten bij DAX MT tot dat moment [VERTROUWELIJK] wisseltransacties tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta hebben verricht. In de e-mail van [VERTROUWELIJK] van 1 november 2022 wordt bovendien bevestigd dat DAX MT Nederlandse klanten heeft bediend. Alleen al hieruit volgt naar het oordeel van DNB dat sprake is van het verlenen van cryptodiensten *in Nederland* door DAX MT.
- ii. Richten op de Nederlandse markt*
48. Voorts heeft DNB vastgesteld dat DAX MT zich actief op de Nederlandse markt heeft gericht, in ieder geval door:
1. het tonen van online advertenties in Nederland;
 2. [VERTROUWELIJK];
 3. het [VERTROUWELIJK] 'Crypto.com Dutch/Flemish';

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

⁷ Pammer & Alpenhof, r.o. 75 – 81.

4. vermeldingen op de website over de beschikbaarheid van bepaalde producten en diensten in Nederland;
5. het aanbieden van haar apps in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse [VERTROUWELIJK];
6. [VERTROUWELIJK].

Bovenstaande zes elementen worden hierna toegelicht.

Ad 1. Het tonen van online advertenties in Nederland

49. DNB stelt vast dat DAX MT in Nederland actief heeft geadverteerd voor de cryptodiensten die worden aangeboden worden onder de naam 'Crypto.com'. DNB heeft zelf kennisgenomen van een advertentie op de website [VERTROUWELIJK]⁸ en een advertentie in de app [VERTROUWELIJK]⁹. Beide advertenties zijn vanuit een locatie in Nederland waargenomen, respectievelijk op 6 februari 2022 en 23 mei 2022. Beide advertenties zijn getoond via platforms die uitsluitend gericht zijn op de Nederlandse markt, namelijk [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Daarnaast is de advertentie op [VERTROUWELIJK] opgemaakt in de Nederlandse taal.
50. Informatie die DNB uit een database voor marketingdata¹⁰ heeft verkregen, bevestigt dat de advertentie op [VERTROUWELIJK] in de periode van 31 oktober 2021 tot en met 11 april 2022 op deze website getoond is. Daarnaast is de bewuste advertentie op een aantal andere Nederlandse websites getoond, waaronder [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].¹¹ Ook de advertentie die is waargenomen in de [VERTROUWELIJK]-app is vastgelegd in de database.¹² Deze advertentie is bovendien in de periode van 22 februari tot en met 23 mei 2022 getoond op de websites [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].
51. Informatie uit de database wijst voorts uit dat DAX MT gedurende de periode van 20 oktober 2021 tot 30 juli 2022, 402 online advertentiecampaagnes heeft uitgevoerd in de vorm van zogenaamde 'banners' die zijn getoond op Nederlandse websites, waaronder [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Een deel van deze banners is opgemaakt in de Nederlandse taal.¹³
52. Gelet op het feit dat DAX MT gericht online reclame heeft gemaakt in Nederland, stelt DNB vast dat DAX MT zich actief op de Nederlandse markt heeft gericht.
53. [VERTROUWELIJK]¹⁴
[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]

⁸ Zie: Boeterapport, bijlage 16.

⁹ Zie: Boeterapport, bijlage 19.

¹⁰ Het betreft informatie uit de [VERTROUWELIJK] database van [VERTROUWELIJK]. Deze database bevat gegevens over het gebruik van (online) advertenties op de Nederlandse markt.

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

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

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

¹⁴ [VERTROUWELIJK] (geraadpleegd 25 oktober 2022).

54. [VERTROUWELIJK]¹⁵

Ad 3. Het [VERTROUWELIJK] 'Crypto.com Dutch/Flemish'

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


"Crypto.com Communities are a great place to meet Staff members, Ambassadors, but most importantly meet Crypto.com users from your region or speaking your language.

Join our main & local Communities now, to not miss any important updates and get notified about exclusive activities with various rewards!"²⁰

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

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

58. Bovengenoemde constatering leiden tot de conclusie dat dit [VERTROUWELIJK] gericht is (geweest) op de Nederlandse markt. Het feit dat het kanaal mede gericht is (geweest) op de Vlaamse markt doet daar niet aan af.

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

¹⁵ [VERTROUWELIJK].

¹⁶ Zie: Boeterapport, bijlage 20.

¹⁷ Zie: Boeterapport, bijlage 22.

¹⁸ Zie: Boeterapport, bijlage 21.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Zie: Boeterapport, bijlage 23.

²² Zie: Boeterapport, bijlage 40.

²³ Idem.

60. In een bericht van 15 oktober 2021 heeft '[VERTROUWELIJK] | Crypto.com', die zichzelf in een eerder bericht van 6 september 2021 heeft beschreven als '[VERTROUWELIJK]'²⁴, de volgende tekst geplaatst over zijn rol:

"Hallo Allemaal,

Even een kleine huishoudelijke mededeling 😊:

Ik heb onlangs een nieuwe functie gekregen binnen crypto.com, namelijk [VERTROUWELIJK]. Waar eerst mijn verantwoordelijkheid lag bij uitsluitend de Nederlands/Vlaamse markt moet ik nu leiding geven aan een team dat over heel de wereld actief is. Ik zal hierdoor dus een stuk minder tijd hebben om gezellig met jullie te chatten en/of problemen op te lossen.

Dat gezegd hebbende; buiten mijn verminderde aanwezigheid zal er overigens verder weinig veranderen qua service. [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] staan nog altijd paraat om jullie te helpen en ikzelf kom ongetwijfeld af en toe even "een bakkie" doen, al dan niet om een nieuwe BTC all time high te vieren 😊

Groeten,

[VERTROUWELIJK] [Crypto.com link en logo]"²⁵

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

"Hallo allemaal,

Zoals jullie wellicht gezien hebben, hebben wij recent een aantal licenties verkregen waaronder een van de FCA voor het aanbieden van onze diensten in het Verenigd Koninkrijk (UK).

Nederland is vanwege de hoge crypto-adoptie eveneens een belangrijke markt voor Crypto.com, dus ook voor Nederland doorlopen wij op dit moment eenzelfde traject / procedure.

Het succes van Crypto.com is voor een groot deel te wijten aan de hoge mate van compliance met lokale wet- en regelgeving, dus ook in Nederland conformeren wij ons aan alle regels die gelden.

Als gevolg hiervan wordt dit kanaal met ingang van vandaag gerebrand naar "onofficieel" en niet langer van actieve support voorzien. Medewerkers (inclusief ikzelf) en ambassadeurs zullen de groep verlaten en de groep wordt vanaf vandaag gerund door de community. Voor officiële support kun je uiteraard altijd terecht in de in-app chat.

Dit lijkt op het eerste gezicht negatief, maar het is absoluut een stap voorwaarts. Wij houden jullie uiteraard op de hoogte van de ontwikkelingen.

²⁴ Zie: Boeterapport, bijlage 41.

²⁵ Zie: Boeterapport, bijlage 42.

Met vriendelijke groet,

[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

*[Crypto.com link en logo]*²⁶

62. Bovenstaand bericht van '[VERTROUWELIJK] Crypto.com' bevestigt dat het [VERTROUWELIJK] actief werd beheerd en gemodereerd door DAX MT. Dit bericht werd door [VERTROUWELIJK] bovenaan het [VERTROUWELIJK] 'vastgezet' zodat het bericht goed zichtbaar was. Vervolgens werd de naam van het [VERTROUWELIJK] gewijzigd naar 'Unofficial Crypto.com Dutch/Flemish' en werd de groepsafbeelding verwijderd.²⁷
63. Uit bovenstaande volgt dat DAX MT zich middels het bestaan van dit [VERTROUWELIJK] actief heeft gericht op de Nederlandse markt en zich daar ook van bewust was.

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

64. DNB constateert dat DAX MT op ten minste zes verschillende pagina's van haar website verwezen heeft naar Nederland en daarbij aangegeven heeft dat bepaalde diensten of betaalmethoden beschikbaar zijn in Nederland.²⁸ Deze verwijzingen zijn in ieder geval tot en met 8 november 2022 op de webpagina's van DAX MT zichtbaar geweest.
65. Door aan te geven dat bepaalde diensten of betaalmethoden beschikbaar zijn in Nederland, heeft DAX MT naar het oordeel van DNB haar wil kenbaar gemaakt om diensten aan te bieden aan Nederlandse consumenten. In dit kader verwijst DNB naar het hierboven genoemde arrest 'Pammer & Alpenhof' van het HvJEU, waarin het Hof stelt:

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

Ad 5. Het aanbieden van apps in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en Nederlandse [VERTROUWELIJK]

66. DNB constateert dat DAX MT in ieder geval tot en met 8 november 2022 apps heeft aangeboden in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse [VERTROUWELIJK]. Het gaat hierbij om de app "Crypto.com Buy BTC, ETH, Shib"³⁰ en de app "Crypto.com Exchange"³¹. De [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] bieden de mogelijkheid om verschillende content in verschillende landen weer te geven; zo verklaart [VERTROUWELIJK]:

²⁶ Zie: Boeterapport, bijlage 43.

²⁷ Zie: Boeterapport, bijlage 44.

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

²⁹ Pammer & Alpenhof r.o. 81.

³⁰ Zie: Boeterapport, bijlagen 25 en 26.

³¹ Zie: Boeterapport, bijlagen 27 en 28.

"Your [VERTROUWELIJK] country determines what content you see in the store. The apps, games, and other content in the Store can vary by country."³²

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

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

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

Ad 6. [VERTROUWELIJK]

68. VERTROUWELIJK.³⁴ VERTROUWELIJK.³⁵

Tussenconclusie

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

d. beroeps- of bedrijfsmatig

70. In de memorie van toelichting bij de Wwft is opgemerkt dat voor het bepalen of een activiteit beroeps- of bedrijfsmatig wordt verleend, onder andere van belang is dat de dienstverlening niet slechts incidenteel plaatsvindt en dat de aanbieder een beloning ontvangt of er inkomsten mee genereert. De activiteit dient dus stelselmatig of met enige regelmaat plaats te vinden. Zeer incidentele of eenmalige activiteiten zijn onvoldoende om als beroeps- of bedrijfsmatig te worden gekwalificeerd. Niet van belang is of de activiteiten winstgevend zijn of dat het de hoofdactiviteit van de aanbieder betreft.³⁶
71. In dat kader merkt DNB op dat DAX MT per 17 augustus 2022 aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten heeft aangeboden. Deze Nederlandse klanten hebben tot dat moment tezamen [VERTROUWELIJK] wisseltransacties verricht. Gelet hierop stelt DNB vast dat de dienstverlening van DAX MT niet incidenteel maar stelselmatig heeft plaatsgevonden.
72. Op basis van het voorgaande is naar het oordeel van DNB aan het bestanddeel 'beroeps- of bedrijfsmatig' voldaan.

³² Zie: Boeterapport, bijlage 38.

³³ [VERTROUWELIJK] (laatstelijk geraadpleegd op 13 februari 2023).

³⁴ Zie: Boeterapport, bijlage 17.

³⁵ Zie: Boeterapport, bijlage 18.

³⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 26.

e. registratie bij DNB

73. Tot slot stelt DNB vast dat DAX MT niet bij DNB geregistreerd staat of heeft bestaan als aanbieder van cryptodiensten.³⁷ Dat [VERTROUWELIJK] per [VERTROUWELIJK] over een registratie beschikt, doet hier niet aan af, nu dit een andere entiteit betreft.

Tussenconclusie

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

Registratiegebod bij dienstverlening

75. Ingevolge artikel 23c, derde lid, van de Wwft, kan een aanbieder als bedoeld in artikel 23b van de Wwft enkel diensten als bedoeld in hoofdstuk 3A van de Wwft (te weten: cryptodiensten) aanbieden indien hij geregistreerd is.

Tussenconclusie

76. Uit hetgeen DNB hierboven heeft overwogen volgt dat DAX MT cryptodiensten heeft aangeboden terwijl zij niet geregistreerd was bij DNB.

B. Geconstateerde overtredingen

77. Gelet op voormeld onderzoek, in samenhang met het wettelijk kader, constateert DNB het volgende.
78. DNB stelt vast dat DAX MT sinds 21 mei 2020³⁸ tot en met in ieder geval 8 november 2022³⁹ in overtreding is geweest van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig diensten aan te bieden voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en het aanbieden van bewaarportemonnees.

C. Handhavingsbevoegdheid van DNB

79. Ingevolge artikel 30, onder a, van de Wwft is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van de overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.
80. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.⁴⁰ Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen.

³⁷ Zie het openbare register van DNB via: <https://www.dnb.nl/openbaar-register/registers-van-aanbieders-van-cryptodiensten>.

³⁸ Te weten de datum waarop het registratiegebod ex artikel 23b, eerste en tweede lid, van de Wwft, en het dienstverleningsverbod ex artikel 23c, derde lid, van de Wwft, in werking traden. DAX MT bood vanaf dat moment reeds aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten aan.

³⁹ Zijnde de datum waarop DNB laatstelijk heeft vastgesteld dat DAX MT in Nederland cryptodiensten heeft aangeboden, aangezien de website van DAX MT op deze datum verwijzingen bevatte naar Nederland (zie Boeterapport, bijlagen 32 t/m 37) en apps van DAX MT op deze datum nog beschikbaar waren in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] (zie Boeterapport, bijlagen 25 t/m 28).

⁴⁰ Zie www.dnb.nl voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' vastgesteld op 2 november 2020 (Staatscourant 2020, 56540) (het Handhavingsbeleid).

D. Belangenafweging

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

Ernst van de overtreding

82. De Wwft heeft als doel het witwassen van opbrengsten uit misdrijven en het financieren van terrorisme tegen te gaan. De aanpak van witwassen is van groot belang voor een effectieve bestrijding van allerlei vormen van ernstige criminaliteit. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven immers in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het is daarom cruciaal dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden. Om adequaat integriteitstoezicht te houden op aanbieders voor cryptodiensten, is het essentieel dat DNB zicht heeft op de aanbieders in Nederland. Om deze reden schrijft de Wwft voor dat aanbieders van cryptodiensten zich moeten registreren bij DNB. De registratieplicht is ingevoerd omdat bij deze diensten volgens de wetgever een hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat.⁴¹ Dit hangt volgens de wetgever samen met de anonimiteit die gepaard gaat met transacties met virtuele valuta. Gezien de risico's die samenhangen met de dienstverlening van deze aanbieders, heeft de wetgever het noodzakelijk geacht om een registratieplicht voor cryptodienstaanbieders in te voeren, alvorens diensten in of vanuit Nederland kunnen worden verleend.
83. Doordat DAX MT van 21 mei 2020 tot en met in ieder geval 8 november 2022 zonder registratie bij DNB in Nederland cryptodiensten heeft aangeboden, heeft DAX MT gedurende tweeënhalf jaar de doelstellingen van de Wwft doorkruist. Hierdoor heeft DAX MT immers een verhoogd risico gelopen dat via haar het Nederlandse financiële stelsel werd gebruikt voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Zo heeft DAX MT geen meldingen kunnen doen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-NL. Mogelijk is hierdoor een groot aantal ongebruikelijke transacties buiten het zicht van de opsporingsautoriteiten gebleven. Voorts neemt DNB wat betreft de ernst van de overtredingen in overweging dat DAX MT tijdens de overtredingsperiode in Nederland een groot aantal klanten heeft bediend. Volgens de eigen opgave van DAX MT bood zij per 17 augustus 2022 aan [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten cryptodiensten aan. Deze Nederlandse klanten hadden tot dat moment tezamen [VERTROUWELIJK] wisseltransacties verricht. Daarnaast heeft DAX MT concurrentievoordeel genoten doordat zij, anders dan geregistreerde cryptodienstaanbieders, geen heffingen aan DNB heeft afgedragen in de jaren 2020, 2021 en 2022 en ook geen andere kosten heeft hoeven maken voor naleving van de Wwft en het doorlopend toezicht door DNB. Gelet op de omvang van de overtredingen alsmede de lange duur ervan, beschouwt DNB de geconstateerde overtredingen dan ook als zeer ernstig.

⁴¹ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 11.

Mate van verwijtbaarheid

84. Met betrekking tot de verwijtbaarheid van DAX MT overweegt DNB dat DAX MT als mondiaal opererende aanbieder van cryptodiensten op de hoogte had moeten zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving. DAX MT had er daarom mee bekend moeten zijn dat het zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig aanbieden van cryptodiensten, een overtreding oplevert van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. DNB heeft aan de (aanstaande) registratieverplichting ook op diverse manieren ruchtbaarheid gegeven. Zo is via de website van DNB gecommuniceerd over het belang van het tijdig indienen van een registratie,⁴² heeft DNB nieuwsbrieven uitgebracht en heeft zij veelvuldig contact gehad met diverse media, die vervolgens over de (aanstaande) registratieplicht hebben gepubliceerd.⁴³
85. Daarnaast heeft DNB bij brieven van 19 april 2022, 16 mei 2022⁴⁴ en 18 augustus 2022 bij DAX MT aangegeven dat zij heeft geconstateerd dat DAX MT in strijd handelde met voorgenoemde artikelen, door zonder registratie bij DNB in Nederland beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten aan te bieden. Hierbij heeft DNB meermaals aangegeven dat DAX MT in overtreding is en dat DAX MT deze overtredingen onmiddellijk diende te beëindigen. Desondanks heeft DAX MT de overtredingen nog gedurende een lange periode laten voortduren. Gelet op het voorgaande overweegt DNB dat het handelen van DAX MT verhoogd verwijtbaar is.

Zienschijze

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

Maltese vergunning

Zienschijze DAX MT

87. In haar zienschijze vermeldt DAX MT allereerst dat zij sinds 16 april 2021 over een vergunning als 'Class 3 Virtual Financial Assets (VFA) Service Provider' beschikt van de Maltese Financial Service Authority. Als onder de VFA Act vergunninghoudende cryptodienstaanbieder is DAX MT onderworpen aan de Maltese evenknie van de Wwft.⁴⁵ Hierdoor is DAX MT gehouden om maatregelen te nemen ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, waaronder het uitvoeren van cliëntenonderzoek, het monitoren van transacties en het uitvoeren van een integriteitsrisicoanalyse. Verder meldt DAX MT verdachte transacties van Nederlandse klanten aan de *Financial Intelligence Analysis Unit* (FIAU) in Malta.

Reactie DNB

⁴² <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2020/dnb-roept-cryptodienstverleners-op-om-voor-18-mei-een-registratie-aan-te-vragen>.

⁴³ <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-sectoren/aanbieders-cryptodiensten/registratieaanvraag/formulier-registratie-inclusief-toelichting>.

⁴⁴ Gevoegd bij e-mail van DNB van 17 juni 2022.

⁴⁵ De 'Prevention of Money Laundering Act' en de 'Prevention of Money Laundering and Funding of Terrorism Regulations'.

88. DNB begrijpt het betoog van DAX MT aldus dat, doordat zij reeds onder Maltees toezicht stond en zij aldaar aan met de Wwft vergelijkbare AML-vereisten diende te voldoen, het opleggen van een bestuurlijke boete niet opportuun is nu DAX MT feitelijk al voldeed aan de materiële vereisten onder de Wwft. Naar aanleiding daarvan overweegt DNB als volgt. In de memorie van toelichting bij artikel 23b van de Wwft is opgenomen dat de registratieplicht onder meer geldt voor een cryptodienst aanbieder in een andere lidstaat of in een derde land die zich met zijn dienstverlening richt op de Nederlandse markt.⁴⁶ Dit betekent dat ook aanbieders die vanuit een andere lidstaat cryptodiensten willen aanbieden in Nederland geregistreerd moeten zijn bij DNB. De vijfde anti-witwasrichtlijn biedt geen mogelijkheid om op basis van een Europees paspoort grensoverschrijdend in meerdere lidstaten diensten aan te bieden. Ondanks dat DAX MT over een vergunning van de Malta Financial Services Authority beschikt, diende DAX MT ook geregistreerd te zijn bij DNB, nu zij naar het oordeel van DNB beroeps- of bedrijfsmatig cryptodiensten heeft aangeboden in Nederland. Dat DAX MT reeds gehouden was onder Maltees recht om maatregelen te nemen ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en dat zij verdachte transacties zou melden aan de FIAU, doet aan de geconstateerde overtredingen niet af en maakt naar het oordeel van DNB evenmin dat DNB af dient te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Het betoog van DAX MT kan dan ook niet slagen.

Bestanddeel: (aanbieden van) cryptodiensten

Zienschijze DAX MT

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

Reactie DNB

90. DNB begrijpt uit de zienschijze van DAX MT dat zij van mening is dat DNB dient te motiveren dat sprake is van virtuele valuta, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wwft, daar waar DNB onderbouwt dat DAX MT cryptodiensten heeft aangeboden. DNB merkt naar aanleiding hiervan het volgende op. Artikel 1, eerste lid, van de Wwft definieert 'virtuele valuta' als "een digitale weergave van waarde, die niet door een centrale bank of een overheid wordt uitgegeven of gegarandeerd, die niet noodzakelijk aan een wettelijk vastgestelde valuta is gekoppeld en die niet de juridische status van valuta of geld heeft, maar die door natuurlijke personen of rechtspersonen als ruilmiddel wordt aanvaard en die elektronisch kan worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld". De definitie van virtuele

⁴⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 43.

valuta bestaat aldus uit vier bestanddelen, die in de memorie van toelichting bij artikel 1, eerste lid, van de Wwft nader worden toegelicht. Het doel van deze definitie is om virtuele valuta te onderscheiden van fiduciaire valuta en in het bijzonder van elektronisch geld dat een digitale weergave van fiduciaire valuta is.⁴⁷

91. DNB stelt voorop dat DAX MT niet heeft onderbouwd dat haar *digital assets* niet zijn aan te merken als virtuele valuta. DNB is daarvan ook niet gebleken. Zoals hierboven is beschreven, verwijzen de algemene voorwaarden van de Crypto.com App naar "virtual currencies" (virtuele valuta) binnen de definitie van "digital asset". In die definitie wordt verwezen naar een lijst op de Crypto.com App en de website crypto.com. Op de website van DAX MT is opgenomen dat DAX MT meer dan 250 cryptocurrencies aanbiedt. Dit betreft onder meer de meest bekende: [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Onder andere deze kwalificeren naar het oordeel van DNB als 'virtuele valuta' in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wwft: deze betreffen immers een digitale weergave van waarde, deze zijn niet gekoppeld aan een wettelijk vastgestelde valuta en hebben ook niet de juridische status van valuta of geld, en worden door (natuurlijke of rechts-)personen als ruilmiddel aanvaard en kunnen elektronisch worden overgedragen, opgeslagen en verhandeld. Dit blijkt onder meer uit het feit dat op de website crypto.com/price onder "Trade" genoemde acties kunnen worden verricht met onder meer [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Dat, zoals DAX MT stelt, niet alle producten of waardedragers – die in de bewaarportemonnee bij DAX MT opgenomen kunnen worden dan wel via DAX MT gewisseld kunnen worden tegen fiduciaire valuta – als virtuele valuta zijn aan te merken, neemt niet weg dat via DAX MT wel degelijk (ook) virtuele valuta opgeslagen kunnen worden in bewaarportemonnees en gewisseld kunnen worden tegen fiduciaire valuta. Genoemde [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zijn hier slechts enkele voorbeelden van.
92. Voorts begrijpt DNB uit de zienswijze van DAX MT dat via het product 'Crypto Exchange' enkel gewisseld kan worden tussen virtuele valuta. DNB werpt DAX MT dit punt daarom niet langer tegen, evenals hetgeen DNB hierover in bijlagen 29 en 34 van het Boeterapport heeft opgemerkt. Dit neemt overigens niet weg dat DNB van oordeel blijft dat DAX MT wel degelijk via de overige genoemde kanalen, zoals haar Crypto.com-apps, wisseldiensten heeft aangeboden tussen fiduciaire en virtuele valuta.

Bestanddeel: in of vanuit Nederland

Zienswijze DAX MT

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

⁴⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 32. Zie ook de definitie van virtuele valuta op de website van DNB, te raadplegen via: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-sectoren/aanbieders-cryptodiensten/registratieaanvraag/definitie-virtuele-valuta/>.

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

Reactie DNB

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

Algemeen

95. Met DAX MT stelt DNB vast dat DAX MT geen cryptodiensten *vanuit* Nederland heeft aangeboden. Naar het oordeel van DNB heeft DAX MT daarentegen wel cryptodiensten *in* Nederland aangeboden. Ter onderbouwing hiervan merkt DNB het volgende op. In de memorie van toelichting bij artikel 23b van de Wwft is opgenomen dat het sec aanbieden van cryptodiensten niet voldoende is voor het oordeel dat een aanbieder zich richt op de Nederlandse markt. In dat kader verwijst de memorie van toelichting naar het hierboven onder randnummer 44 beschreven arrest 'Pammer & Alpenhof' van het HvJEU. Zoals hierboven reeds beschreven, heeft het HvJEU in dat arrest bepaald dat om te bepalen of een aanbieder zich richt op een bepaalde lidstaat (in casu Nederland) het van belang is dat de aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen aan te knopen met consumenten in één of meer andere lidstaten dan waar de aanbieder zelf woonachtig of gevestigd is, waaronder de lidstaat waar de consument zijn woonplaats heeft. Het HvJEU neemt daarbij in overweging dat er vóór het sluiten van de overeenkomst met de consument aanwijzingen moeten zijn dat de aanbieder van plan was om diensten aan te bieden in die lidstaat waar de consument zijn woonplaats heeft.
96. Zoals DNB hiervoor onder het kopje 'c. *in of vanuit Nederland*' (als onderdeel van paragraaf B) uiteen heeft gezet, heeft DAX MT haar activiteiten op de Nederlandse markt gericht. Zo gebruikt DAX MT de topleveldomeinnaam (.com), heeft zij in meerdere artikelen op haar website naar "*Netherlands*" als "*available country*" verwezen, heeft DAX MT een officieel [VERTROUWELIJK] gemodereerd en heeft zij (actief) geadverteerd op Nederlandse apps, Nederlandse websites [VERTROUWELIJK]. Het HvJEU heeft in het arrest 'Pammer & Alpenhof' bepaald dat dergelijke vermeldingen eveneens een duidelijke uitdrukking zijn van de wil van de aanbieder om commerciële betrekkingen in Nederland aan te knopen, en zich daarmee te richten op de Nederlandse markt.⁴⁸ Mede hierdoor heeft DAX MT [VERTROUWELIJK] Nederlandse klanten verworven en bediend. In dit kader heeft DAX MT de Crypto.com App en de Crypto.com Exchange App beschikbaar gesteld in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], waardoor Nederlandse consumenten gemakkelijk van de cryptodiensten van DAX MT gebruik hebben kunnen maken. Aan de hand

⁴⁸ Pammer & Alpenhof r.o. 81.

hiervan stelt DNB vast dat DAX MT zich heeft gericht op de Nederlandse markt en haar cryptodiensten in Nederland heeft aangeboden.

97. Wat betreft de verwijzing van DAX MT naar de memorie van toelichting alwaar is vermeld dat het sec aanbieden van (crypto)diensten niet voldoende is voor het van toepassing zijn van de registratieplicht, merkt DNB het volgende op. Enkel indien DAX MT in of vanuit een andere lidstaat of derde land cryptodiensten zou aanbieden en zich niet met haar dienstverlening zou richten op de Nederlandse markt, zou de aangehaalde passage uit de memorie van toelichting relevant kunnen zijn. In dit kader merkt DNB overigens op dat zelfs in die situatie de registratieplicht, anders dan DAX MT betoogt, niet alleen ziet op het initiëren van contact met nieuwe klanten, maar ook op het doorlopend aanbieden van cryptodiensten aan bestaande (Nederlandse) klanten. Nu niet in geschil is dat DAX MT haar cryptodiensten heeft aangeboden aan bestaande (Nederlandse) klanten, is ook in dat geval de registratieplicht van toepassing op DAX MT. Anders dan DAX MT stelt, kan volgens DNB niet uit de parlementaire geschiedenis worden afgeleid dat het hebben van Nederlandse klanten buiten de registratieplicht zou vallen. In de passage uit de wetsgeschiedenis waar DAX MT aan refereert staat immers dat alleen het sec aanbieden van de dienst onvoldoende is. Dit is volgens DNB een wezenlijk verschil met het doorlopend bedienen van een groot aantal Nederlandse klanten. Dat de registratieplicht ook van toepassing is op het *voortzetten* van cryptodienstverlening, volgt overigens ook uit de memorie van toelichting op de registratieplicht.⁴⁹ Het betoog van DAX MT kan dan ook niet slagen.
98. De zes verschillende (contra-)indicatoren, waar DAX MT in haar zienswijze naar verwijst, kunnen DNB hierin niet tot een ander oordeel brengen. DNB zal hierna afzonderlijk op de verschillende door DAX MT naar voren gebrachte (contra-)indicatoren ingaan.

Ad i. het tonen van online advertenties in Nederland

Zienswijze DAX MT

99. In haar zienswijze stelt DAX MT, onder verwijzing naar passages uit het Voornemen waarin DNB kort gezegd heeft geconstateerd dat DAX MT via verschillende kanalen in Nederland online heeft geadverteerd, dat DAX MT periodieke reviews uitvoert om onbedoelde marketingactiviteiten in jurisdicties waar DAX MT niet actief wenst te zijn te filteren. DAX MT heeft hierbij vastgesteld dat in de app van '[VERTROUWELIJK]' en op de website '[VERTROUWELIJK]' een banner of logo van DAX MT zichtbaar kon zijn. Nu dit niet de bedoeling was van DAX MT, heeft zij de zichtbaarheid van deze banners of logo's op eigen initiatief op 29 juni 2022 stopgezet. Ook is DAX MT geen overeenkomst aangegaan met marketingbureaus om de zichtbaarheid van een banner of logo op genoemde app en website te bevorderen. Volgens DAX MT is daarmee geen sprake van het stelselmatig en met regelmaat middels online advertenties richten op Nederland. Voorts stelt DAX MT dat uit het in het Voornemen opgenomen overzicht van 'campaigns' niet blijkt dat deze ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Dit overzicht kan volgens DAX MT dan ook geen indicatie opleveren dat zij zich in het verleden bewust en specifiek zou hebben gericht op de Nederlandse markt.

⁴⁹ Kamerstukken II 2018-2019, 35245, nr. 3, p. 11.

Reactie DNB

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

[VERTROUWELIJK]

101. [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

102. [VERTROUWELIJK]

Ad iii. [VERTROUWELIJK]

Zienswijze DAX MT

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

niet heeft onderbouwd. DAX MT wijst er in dit verband op dat zij geen Nederlandse werknemers heeft, dat de persoon met de naam '[VERTROUWELIJK]' uit bijlage 40 van het Boeterapport haar niet bekend is en dat DAX MT op geen enkele wijze individuen heeft geïnstrueerd om namens haar berichten te plaatsen op het [VERTROUWELIJK].

Reactie DNB

104. Dat het [VERTROUWELIJK] van DAX MT een besloten groep zou zijn en niet beschikbaar is voor het bredere publiek, kan DNB niet volgen. Via bijvoorbeeld de [VERTROUWELIJK], is de [VERTROUWELIJK] van Crypto.com (tot 19 augustus 2022 officieel beheerd door DAX MT onder de naam 'Crypto.com NL/BE', daarna: 'Unofficial Crypto.com Dutch/Flemish') eenvoudig te vinden, en te benaderen enkel door op 'join' te klikken. Naar de mening van DNB heeft zij via deze voor haar doelgroep toegankelijke weg wel degelijk de wil geuit om commerciële betrekkingen met hen aan te gaan.
105. Wat betreft de verwijzing naar het screenshot van 4 april 2020 constateert DNB met DAX MT dat deze is genomen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de registratieplicht. De overige screenshots heeft DNB evenwel genomen na 21 mei 2020; de data in de titels verwijzen naar de data waarop de op de in de afbeeldingen getoonde tekst door DNB is vastgelegd. Deze data blijken voorts uit de afbeeldingen zelf, waarin deze staan opgenomen. Uit deze overige screenshots blijkt naar het oordeel van DNB dan ook dat DAX MT zich (ook na 21 mei 2020) actief heeft gericht op de Nederlandse markt.
106. De stelling van DAX MT dat DNB niet heeft onderbouwd dat DAX MT [VERTROUWELIJK] heeft beheerd, kan DNB niet volgen. Dat DAX MT [VERTROUWELIJK] heeft beheerd blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat DAX MT met haar Nederlandstalige [VERTROUWELIJK] 'Crypto.com Dutch/Flemish' ondersteuning gaf aan Nederlandse klanten en hen informatie heeft verstrekt over ontwikkelingen bij DAX MT. Dit deed DAX MT bovendien met eigen afgevaardigden. Immers, zoals DNB in randnummers 55 tot en met 62 uiteen heeft gezet, volgt uit de website van DAX MT dat [VERTROUWELIJK] (door DAX MT 'Crypto.com Communities' genoemd) een plek zijn waar medewerkers, ambassadeurs en klanten van DAX MT in de eigen taal met elkaar kunnen communiceren. Dat DAX MT bekend zou zijn met '[VERTROUWELIJK]', als bedoeld in bijlage 40 van het Boeterapport, heeft DNB in het Voornemen niet betoogd. Wel blijkt uit bijlagen 41 tot en met 43 van het Boeterapport dat afgevaardigden namens DAX MT actief deel hebben genomen aan het [VERTROUWELIJK]. In dit kader wijst DNB op ene '[VERTROUWELIJK]' (aanvankelijk '[VERTROUWELIJK]' en later '[VERTROUWELIJK]' bij Crypto.com) die namens Crypto.com, alsook met het logo en links naar de Crypto.com-website, berichten heeft geplaatst op het kanaal, en naar vier anderen die paraat hebben gestaan om de deelnemers te assisteren.⁵⁰ Dat individuen volgens DAX MT niet zijn geïnstrueerd om namens DAX MT berichten te plaatsen, doet niet af aan het doel van [VERTROUWELIJK], wat naar het oordeel van DNB is bedoeld om (nieuwe) Nederlandse klanten te faciliteren bij cryptodienstverlening van DAX MT in Nederland. Hiermee heeft DAX MT zich naar het oordeel van DNB gericht op de Nederlandse markt.

⁵⁰ Zie: Boeterapport, bijlage 42.

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

Zienswijze DAX MT

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

Reactie DNB

109. DNB stelt voorop dat uit het arrest 'Pammer & Alpenhof' van het HvJEU blijkt dat een duidelijke uitdrukking van de wil van de aanbieder de vermelding is dat hij zijn diensten of goederen aanbiedt in één of meerdere bij naam genoemde lidstaten.⁵⁷ Op de website crypto.com stond vermeld dat DAX MT haar diensten in Nederland aanbiedt, in die zin dat bij meerdere artikelen "Netherlands" als "available country" was opgenomen. Naar het oordeel van DNB heeft DAX MT daarmee de wil geuit om commerciële betrekkingen met Nederlandse consumenten aan te gaan. Dat deze artikelen enkel via doorklikken te raadplegen zijn, doet er niet aan af dat de verwijzingen naar Nederland op de verschillende webpagina's werden getoond. Deze pagina's waren zowel voor bestaande als potentiële klanten te raadplegen. Niet alleen bestaande, maar ook potentiële klanten werden aldus geïnformeerd over de verschillende diensten die DAX MT in Nederland heeft aangeboden. De stelling van DAX MT dat zij hiermee niet de wil heeft geuit om met Nederlandse klanten in zee te gaan, kan DNB dan ook niet volgen. Integendeel, naar het oordeel van DNB maakte DAX MT met haar verwijzingen naar Nederland duidelijk dat zij commerciële betrekkingen met Nederlandse consumenten wilde aangaan en haar bestaande dienstverlening wilde voortzetten. Het had op de weg van DAX MT gelegen om, indien zij

⁵¹ Het gaat hier om verwijzingen bij de volgende artikelen: "Crypto.com App – NFT", "[VERTROUWELIJK] for Crypto Purchase", "How to Purchase Crypto Via [VERTROUWELIJK]?", "Crypto.com APP Policy", "New App User Incentive", "USD Global Deposits via SWIFT (Exchange)".

⁵² Als genoemd in de artikelen: "[VERTROUWELIJK] for Crypto Purchase" en "How to Purchase Crypto Via [VERTROUWELIJK]?".

⁵³ Als genoemd in het artikel: "Crypto.com APP Policy".

⁵⁴ Als genoemd in het artikel: "USD Global Deposits via [VERTROUWELIJK] (Exchange)".

⁵⁵ Als genoemd in het artikel: "New App User Incentive".

⁵⁶ Als genoemd in het artikel: "Crypto.com App – NFT".

⁵⁷ Pammer & Alpenhof r.o. 81.

uitdrukkelijk geen diensten in Nederland had willen aanbieden, dergelijke verwijzingen niet op haar website te tonen. Dat ook DAX MT deze mening lijkt toegedaan volgt ook uit het feit dat zij die verwijzingen per 6 januari 2023 van haar website heeft verwijderd. Gelet op het voorgaande, faalt ook dit betoog van DAX MT.

110. Ten aanzien van de verwijzingen naar "Netherlands" als "available country" op meerdere webpagina's, stelt DNB voorop dat deze specifieke verwijzingen een duidelijke uitdrukking van de wil van DAX MT zijn geweest om haar diensten in Nederland aan te bieden. In dat kader verwijst DNB naar hetgeen zij in randnummers 64 en 65 uiteen gezet heeft.
111. Dat [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] geen betaalmethodes zijn die specifiek zijn voor de Nederlandse markt, doet daar niet aan af. Met de uitleg dat en hoe Nederlandse klanten virtuele valuta kunnen kopen met [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK] uit DAX MT immers de wil om haar diensten aan Nederlandse consumenten aan te bieden. Ditzelfde geldt voor hetgeen DAX MT heeft aangevoerd over de verwijzingen op haar website naar het gebruik van [VERTROUWELIJK], en het 'New App User Incentive', waarbij nieuwe app-gebruikers de eerste zeven dagen geen 'fees' hebben hoeven te betalen.
112. Dat het *Account Protection Programme* geen cryptodienst betreft, heeft DNB in het Voornemen ook niet gesteld. Met de verwijzing op de website van DAX MT naar dit beschermingsprogramma, waarmee DAX MT een vergoeding biedt voor ongeautoriseerde betalingen bij klanten, waarbij DAX MT eveneens expliciet had vermeld dat dit programma beschikbaar is in Nederland, heeft zij naar het oordeel van DNB juist getracht Nederlandse klanten binnen te halen. Dat het in de praktijk kennelijk niet nodig is geweest dit programma toe te passen op Nederlandse klanten en hen een vergoeding uit te betalen voor geleden schade wegens ongeautoriseerde transacties op hun account, doet niet af aan het feit dat DAX MT met de uitdrukkelijke vermelding dat dit programma (wel) op Nederlandse klanten van toepassing was zich naar het oordeel van DNB wel degelijk heeft gericht op de Nederlandse markt. Ditzelfde geldt voor de vergelijkbare stelling van DAX MT ten aanzien van het gebruik van [VERTROUWELIJK].
113. De stelling van DAX MT dat NFT's geen virtuele valuta zijn in de zin van de Wwft, beaamt DNB, en de verwijzing naar Nederland op de webpagina 'Crypto.com App – NFT' werpt DNB DAX MT dan ook niet langer tegen. Dit neemt overigens niet weg dat DNB van mening blijft dat op basis van alle overige verwijzingen op de verschillende aangehaalde webpagina's van DAX MT afdoende blijkt dat DAX MT zich heeft gericht op de Nederlandse markt.

Ad v. het aanbieden van haar apps in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en de Nederlandse [VERTROUWELIJK]

Zienswijze DAX MT

114. In haar zienswijze betoogt DAX MT dat het enkele feit dat een aanbieder online door Nederlandse gebruikers via haar website kan worden benaderd, onvoldoende is om te stellen dat een dergelijke aanbieder cryptodiensten in Nederland heeft aangeboden. DAX MT meent hierbij dat dit ook geldt voor de Crypto.com App en Crypto.com Exchange App. DAX MT merkt hierbij op dat Nederlandse gebruikers in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en

[VERTROUWELIJK] actief moet zoeken op termen als "Crypto.com", "crypto" of "crypto kopen" om de Crypto.com-apps te kunnen downloaden en dat dat vergelijkbaar is met het zoeken via [VERTROUWELIJK] of andere online zoekmachines. Onder verwijzing naar het arrest 'Pammer & Alpenhof' stelt DAX MT dat de loutere beschikbaarheid van haar apps in Nederland onvoldoende is om tot de conclusie te komen dat DAX MT hiermee haar wil kenbaar heeft gemaakt om cryptodiensten aan te bieden in Nederland. Bovendien betaalt DAX MT [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK] niet om haar zichtbaarheid te vergroten, aldus DAX MT. Voorts stelt DAX MT in haar zienswijze dat haar website en apps niet beschikbaar zijn in de Nederlandse taal.

Reactie DNB

115. Met DAX MT stelt DNB vast dat het HvJEU heeft bepaald dat de loutere toegankelijkheid van een website niet volstaat om te oordelen dat een aanbieder zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen met consumenten aan te knopen in één of meerdere andere lidstaten.⁵⁸ DNB deelt de mening van DAX MT echter niet dat de Crypto.com-apps met een website gelijkgesteld kunnen worden. Zoals hiervoor onder randnummer 66 is beschreven, bieden de [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] de mogelijkheid om verschillende apps in verschillende landen beschikbaar te stellen. Hierdoor hebben de Crypto.com-apps niet het mondiale karakter dat een website heeft en kan aldus niet gezegd worden dat DAX MT met de beschikbaarheid van de Crypto.com App en de Crypto.com Exchange App in de Nederlandse appstores niet haar wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekkingen met consumenten in Nederland aan te knopen. Naar het oordeel van DNB is juist het door DAX MT selecteren dan wel geselecteerd houden van 'Nederland' in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK] een indicatie dat DAX MT de wil heeft geuit om commerciële betrekkingen met consumenten aan te knopen in Nederland. Bovendien was de Crypto.com App, zoals DAX MT zelf ook aangeeft, makkelijk in de Nederlandse [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] te vinden. Door te zoeken op algemene termen, zoals "crypto" of "[VERTROUWELIJK]", was de Crypto.com App al voor Nederlandse gebruikers te raadplegen. Bij het zoeken op de term "crypto" was de Crypto.com App ten tijde van belang zelfs de eerste of tweede app die in de appstores zichtbaar was. Daarmee was de Crypto.com App zelfs boven geregistreerde cryptodienstaanbieders in de appstores zichtbaar. Dat DAX MT [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK] niet heeft betaald om haar zichtbaarheid te vergroten – wat hier verder ook van zij – is in dit kader niet relevant; de apps van DAX MT zijn dankzij haar handelwijze, zoals hierboven beschreven, beschikbaar gesteld in de Nederlandse appstores, waaruit naar het oordeel van DNB de wil van DAX MT is gebleken om commerciële betrekkingen met Nederlanders aan te knopen. Dit betoog van DAX MT kan DNB dan ook niet tot een ander oordeel brengen.
116. Ten aanzien van de taal van de Crypto.com-website en apps merkt DNB op dat het feit dat haar website en apps niet beschikbaar zijn in de Nederlandse taal op zichzelf onvoldoende is voor het oordeel dat DAX MT niet de wil tot uitdrukking heeft gebracht om commerciële betrekking met Nederlandse consumenten aan te knopen. Zoals hiervoor beschreven, geeft het HvJEU in

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

het arrest 'Pammer & Alpenhof' een niet-limitatieve lijst van aanwijzingen die (eventueel in onderling verband beschouwd) bewijs leveren dat een activiteit gericht is op de lidstaat waar de consument woont. In deze lijst is opgenomen dat de gebruikte taal geen aanwijzing vormt indien de betrokken taal overeenstemt met de taal die gewoonlijk wordt gebruikt in de lidstaat vanwaar de aanbieder zijn activiteit ontplooit (in casu Malta). De taal kan wel een aanwijzing vormen dat de activiteit gericht is op andere lidstaten, indien de mogelijkheid wordt geboden om een andere taal te gebruiken.⁵⁹

117. Naar het oordeel van DNB levert het feit dat de website crypto.com en de Crypto.com App en de Crypto.com Exchange App niet in de Nederlandse taal beschikbaar zijn onvoldoende bewijs dat DAX MT niet van plan was om haar diensten in Nederland aan te bieden. In dat kader verwijst DNB allereerst naar de aanwijzingen die reeds onder het kopje 'c. *in of vanuit Nederland*' (als onderdeel van paragraaf B) zijn beschreven. Daarnaast merkt DNB op dat de toelichtingen bij de Crypto.com App en de Crypto.com Exchange App ten tijde van belang wel in de Nederlandse taal waren opgemaakt. Zo stond bij "over deze app" bij de Crypto.com Exchange App: "[...] *De Crypto.com Exchange-app is een vertrouwd en veilig platform voor geavanceerde cryptohandelaren. Handel met vertrouwen op ons krachtige crypto-uitwisselingsplatform voor bestellingen. Zet in en verdien dagelijkse beloningen op uw crypto-saldo. Download nu de Crypto.com Exchange-app om te beginnen met handelen in [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en andere cryptocurrencies [...]*". Daarnaast stond bij "over deze app" bij de Crypto.com App "Download de Crypto.com-app en verdien tot wel 4,5% p.a. op je cryptovaluta! De enige cryptocurrency-app om crypto te kopen tegen werkelijke kosten. [...]". Met deze (Nederlandstalige) toelichting werden Nederlandse gebruikers uitdrukkelijk uitgenodigd om van de diensten van DAX MT gebruik te maken. Dit klemt temeer nu de Crypto.com App als eerste of tweede app zichtbaar was in de appstore als gezocht wordt op de algemene term "crypto". Naar het oordeel van DNB heeft DAX MT hiermee aldus de wil tot uitdrukking gebracht om commerciële betrekkingen met Nederlandse klanten aan te gaan.

Ad vi. VERTROUWELIJK

118. Zienswijze DAX MT
[VERTROUWELIJK]

119. Reactie DNB
[VERTROUWELIJK]

Overige contra-indicatoren

120. Zienswijze DAX MT
DAX MT voert voorts aan dat sprake is van contra-indicatoren waaruit blijkt dat geen sprake is geweest van de wil van DAX MT om zich op de Nederlandse markt te richten. In dit kader brengt DAX MT nog naar voren dat 1) zij geen Nederlandse nieuwsbrieven heeft gecirculeerd, 2) geen betalingen via een Nederlandse betaalmethode ([VERTROUWELIJK]) heeft

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

gefaciliteerd, en 3) dat zij niet heeft toegestaan dat Nederlandse (rechts)personen bij haar *Affiliate Program* waren aangesloten.

Reactie DNB

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

Opportuniteit punitieve sanctie

Zienswijze DAX MT

122. Naar het oordeel van DAX MT biedt het Voornemen geen eenduidig en volledig zicht op alle relevante omstandigheden die DNB heeft afgewogen om te komen tot een mogelijke punitieve sanctie. In dit kader stelt DAX MT dat de kwalificaties 'zeer ernstig' en 'verhoogd verwijtbaar' een onderbouwing missen in het Voornemen. Dit belemmert DAX MT om hierop een zienswijze te geven, zodat DAX MT hier eerst in bezwaar inhoudelijk op kan reageren. Bovendien laat DNB volgens DAX MT na te onderbouwen waarom DNB eerst na verloop van acht maanden het noodzakelijk ziet om DAX MT eventueel een boete op te leggen, juist nu DNB de overtredingen aanmerkt als 'zeer ernstig'.

Reactie DNB

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

gedurende een lange periode laten voortduren. Gelet hierop heeft DNB overwogen dat het handelen van DAX MT verhoogd verwijtbaar is.

124. In reactie op het door DAX MT genoemde tijdsverloop tot het uitsturen van het Voornemen, wijst DNB op de volgende passage uit het Handhavingsbeleid (onderstreping toegevoegd):

"b. Optreden gericht op het bereiken van normconform gedrag
Bij de wijze waarop de toezichthouders optreden, staat het bevorderen van normconform gedrag centraal. De strategie van de toezichthouders is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. Wanneer deze strategie niet tot het gewenste resultaat leidt of naar verwachting zal leiden, wordt in beginsel normconform gedrag afgedwongen door de inzet van handhavingsinstrumenten. Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding en herstel van het naleven van de norm. Daarnaast bezien de toezichthouders of er aanleiding is om een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder (inclusief medepleger) en/of de feitelijke leidinggever. Naar mate de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van de overtreder (inclusief medepleger) en/of de feitelijke leidinggever toenemen, ligt dit eerder in de rede."⁶⁰

125. Uit voorgaande passage volgt dat DNB, indien zij een overtreding constateert, haar handhavend optreden in ieder geval eerst richt op het beëindigen van de overtreding. Gelet op de voortdurende geconstateerde overtredingen van DAX MT, heeft de focus van DNB in eerste instantie gelegen op het beëindigen van deze overtredingen. Zoals DAX MT bekend, heeft DNB [VERTROUWELIJK]. De prioriteit van DNB heeft derhalve in eerste instantie gelegen in het zo spoedig mogelijk beëindigd krijgen van de geconstateerde overtredingen. Vervolgens heeft DNB beoordeeld of het eveneens opleggen van een punitieve sanctie opportuun is. Gelet op alle omstandigheden van het geval acht DNB dit opportuun en heeft zij op 7 februari 2023 het Voornemen aan DAX MT gezonden.

Boetehoogte

Zienswijze DAX MT

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

Reactie DNB

127. De stelling van DAX MT dat zij in overeenstemming met de Wwft heeft gehandeld, kan DNB niet controleren. Zo lang DAX MT niet onder toezicht

⁶⁰ Het Handhavingsbeleid, p. 4.

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

Conclusie

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

E. Hoogte bestuurlijke boete

129. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete neemt DNB artikel 31 van de Wwft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), de artikelen 3:4 en 5:46 van de Awb en het boetetoemingsbeleid in acht.
130. De overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft zijn ingevolge artikel 31 van de Wwft en artikel 13 van het Bbbfs beboetbaar met een boete uit categorie 3. Voor boetecategorie 3 geldt een basisbedrag van € 2.000.000,- met een minimumbedrag van € 0,- en een maximumbedrag van € 4.000.000,-.
131. DNB stelt de hoogte van de bestuurlijke boete vast aan de hand van het stappenplan als bedoeld in artikel 3 van het boetetoemingsbeleid (het stappenplan). Het basisbedrag van € 2.000.000,- vormt op basis van stap 1 van het stappenplan het uitgangspunt bij het vaststellen van het boetebedrag.
132. Bij het bepalen van een evenredige boetehoogte wegens de geconstateerde overtredingen houdt DNB, gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Awb rekening met de samenloop van de overtredingen. DNB legt daarom voor beide overtredingen één bestuurlijke boete op en neemt daarbij het basisbedrag van één overtreding als vertrekpunt.
133. Zoals DNB onder randnummers 82 en 83 heeft overwogen, is de overtreding zeer ernstig. De zienswijze van DAX MT doet daar niet aan af. DNB ziet daarom aanleiding om het basisbedrag op basis van stap 2 (ernst en/of duur) met 25% te verhogen tot € 2.500.000,-. Voor wat betreft de verwijtbaarheid verwijst DNB naar randnummers 84 en 85. Ook in dit kader brengt de zienswijze van DAX MT DNB niet tot een ander oordeel. DNB ziet aanleiding om het basisbedrag wegens verhoogde verwijtbaarheid op basis van stap 3 (mate van verwijtbaarheid) te verhogen met 25% tot een bedrag van € 3.000.000,-.
134. Een verhoging van het boetebedrag op grond van stap 4 (recidive) van het stappenplan is niet aan de orde, nu geen sprake is van de omstandigheid dat

tijdens het plegen van de overtreding nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan DAX MT voor eenzelfde overtreding.

135. Op basis van stap 5 (omvang) van het stappenplan ziet DNB geen aanleiding de boetehoogte te matigen; het door DNB toegepaste boetepercentage bedraagt in dit geval 100%. Dit betekent dat het op basis van de stappen 1 tot en met 4 vastgestelde boetebedrag niet wordt gematigd.
136. DNB ziet aanleiding voor een matiging van het boetebedrag op basis van stap 6 (passendheidstoets) van het stappenplan. DNB overweegt dat DAX MT ondanks het voortzetten van haar dienstverlening zonder de vereiste registratie, de intentie heeft gehad om haar klanten over te dragen aan een geregistreerde partij, te weten [VERTROUWELIJK], en hier ook naar heeft gehandeld. Om deze reden heeft [VERTROUWELIJK] op 14 oktober 2022 een registratieaanvraag ingediend. DNB heeft vastgesteld dat DAX MT haar klanten per 2 augustus 2023 aan [VERTROUWELIJK] heeft overgedragen en daarmee de geconstateerde overtredingen per die datum heeft beëindigd. DNB weegt dit bij de bepaling van de boetehoogte in het voordeel van DAX MT mee. Gelet op het voorgaande matigt DNB de boete met 5% tot een bedrag van € 2.850.000,-.
137. Op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan verhoogt DNB het boetebedrag tot ten minste het bedrag van het met de overtreding behaalde voordeel. Een verhoging van het boetebedrag op basis deze stap bestaat in het onderhavige geval geen aanleiding, omdat het op basis van de stappen 1 tot en met 6 van het stappenplan vastgestelde bedrag naar verwachting niet lager is dan het door DAX MT behaalde voordeel, onder meer bestaand uit het niet hebben afgedragen van heffingen voor het doorlopend toezicht in de jaren 2020, 2021 en 2022. Daarnaast heeft DNB het jarenlang niet hebben afgedragen van heffingen reeds meegewogen in de verhoging van de ernst van de overtreding (zie randnummers 82 en 83).
138. Het boetebedrag dat op basis van de stappen 1 tot en met 7 van het stappenplan is vastgesteld, bedraagt derhalve € 2.850.000,-.
139. DAX MT heeft geen beroep gedaan op een beperkte draagkracht en ook anderszins is niet gebleken dat sprake is van een beperkte draagkracht. DNB ziet dan ook geen aanleiding het boetebedrag te matigen op basis van stap 8 (draagkracht) van het stappenplan.
140. Gelet op het voorgaande legt DNB aan DAX MT een bestuurlijke boete op van **€ 2.850.000,-** voor de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid, en artikel 23c, derde lid, van de Wwft.

F. Betaling van de boete

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

berekend vanaf de dag waarop, sinds de bekendmaking van dit besluit, zes weken zijn verstreken.

G. Openbaarmaking

142. De bestuurlijke boete wordt aan DAX MT opgelegd wegens de overtredingen van artikel 23b, eerste en tweede lid en artikel 23c, derde lid, van de Wwft. Deze overtredingen zijn ingevolge artikel 31 van de Wwft in samenhang met artikel 13 van het Bbbfs beboetbaar gesteld met een boete uit de derde categorie.
143. Op grond van artikel 32f, eerste lid, van de Wwft is DNB in beginsel verplicht een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie openbaar te maken, zodra dat besluit onherroepelijk is geworden. In afwijking hiervan maakt DNB op grond van artikel 32f, vierde lid, van de Wwft een bestuurlijke boete ter zake van overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in de derde categorie zo spoedig mogelijk openbaar.
144. Volledige, oftewel tot afzonderlijke personen herleidbare, openbaarmaking van de opgelegde bestuurlijke sanctie is het wettelijk uitgangspunt. Slechts indien zich één van de in artikel 32g van de Wwft genoemde omstandigheden voordoet, dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, of dient van openbaarmaking te worden afgezien.

Geanonimiseerde dan wel uitgestelde openbaarmaking

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

markt daarvoor moet wijken.⁶¹ Voor zover openbaarmaking van het Boetebesluit leidt tot enige reputatieschade, merkt DNB op dat dit gevolg inherent is aan de openbaarmaking en in beginsel geen individuele, bijzondere situatie oplevert die geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking rechtvaardigt. Gelet op het voorgaande ziet DNB geen aanleiding om de openbaarmaking op grond van artikel 32g, eerste lid van de Wwft uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden.

Afzien van openbaarmaking

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

Doelen van openbaarmaking

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

Zienswijze

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

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

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

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

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

openbaarmaking en in beginsel geen individuele, bijzondere situatie oplevert die geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking rechtvaardigt. Dat het publiek volgens DAX MT middels openbaarmaking van andere boetebesluiten al afdoende geïnformeerd zou zijn en andere partijen al afdoende gewaarschuwd zouden zijn – wat hier verder ook van zij – maakt naar het oordeel van DNB evenmin dat onderhavige openbaarmaking in onevenredige mate schade aan DAX MT zou berokkenen; dat DNB eerder boetebesluiten voor vergelijkbare overtredingen openbaar heeft gemaakt, maakt immers niet dat de openbaarmaking van een andere bestuurlijke boete, aan een andere partij, die partij in onevenredige mate schade berokkent.

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

Conclusie

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

Wijze van openbaarmaking

158. Met inachtneming van de hierboven genoemde doelen van openbaarmaking, bepaalt DNB de wijze van openbaar maken. Het 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 DAX MT bekend is gemaakt. Daarnaast zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op X (voorheen: Twitter) het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst twitteren: "*Boete voor Foris DAX MT Limited (Crypto.com) vanwege het zonder de wettelijk vereiste registratie aanbieden van cryptodiensten*" en "*Fine for Foris DAX MT Limited (Crypto.com) for providing crypto services without the required registration*", en daarbij een link plaatsen naar het nieuwsbericht op de website van DNB.
159. In de openbaar te maken versie van het besluit zijn de als vertrouwelijk aangemerkte passages vervangen door de tekst '[VERTROUWELIJK]'. Mocht DAX MT 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 (**bijlagen 2 en 3**) dan verneemt DNB dat graag zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op **woensdag 4 oktober 2023 om 24:00**. Hiertoe kan contact worden opgenomen met [VERTROUWELIJK] via [VERTROUWELIJK].

H. Bezwaar

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

De Nederlandsche Bank N.V.
 Divisie Juridische Zaken, afdeling TP&P
 Postbus 98
 1000 AB Amsterdam

161. 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.

162. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking met betrekking tot het besluit tot openbaarmaking van het Boetebesluit. Als hangende bezwaar binnen **vijf werkdagen** na bekendmaking van het onderhavige besluit wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Awb, wordt het besluit tot openbaarmaking opgeschort tot de uitspraak van de voorzieningenrechter.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]

Directeur

Bijlage 1 Wettelijk kader

Wwft**Artikel 23b**

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

Artikel 23c

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

Artikel 32f, eerste en vierde lid

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

Artikel 32g, eerste en tweede lid

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