

185. De impact van de AMLR en PSR/PSD3 op uitgevers van anonieme betaalkaarten

MR. DRS. J.J.F. VAN DER MEER & MR. M. MOL-HUGING

Dit artikel bespreekt de impact van de nieuwe anti-witwasregelgeving (AMLR/AMLD6) en voorgestelde herziene betaaldienstregelgeving (PSD3/PSR) op de uitgifte van anonieme betaalkaarten in Nederland. Anonieme betaalkaarten, die momenteel onder uitzonderingsregelingen zoals de beperkte netwerkuitzondering (LNE) of het vereenvoudigd cliëntenonderzoek (artikel 7 Wwft) vallen, worden namelijk steeds verder ingeperkt door Europese regelgeving. De AMLR brengt aanzienlijke veranderingen met zich mee, waaronder strengere voorwaarden voor het vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Gelet op deze ontwikkelingen zullen uitgevers van anonieme betaalkaarten tijdig de impact op hun business model moeten evalueren en zich voorbereiden op strengere compliance-eisen.

1. Introductie

Nederland kent al geruime tijd een betrekkelijk grote markt van zogenoemde ‘anonieme betaalkaarten’. Hoewel deze term geen juridische definitie is, maar een verzamelterm uit de praktijk, wordt doorgaans onder ‘anonieme betaalkaarten’ verstaan: die elektronische geldinstrumenten die zijn uitgegeven zonder dat daarbij (volwaardig) cliëntenonderzoek (*customer due diligence* (CDD)) wordt verricht ingevolge de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).¹ Dergelijke kaarten worden door klanten als prettig ervaren, nu er aan verkrijging daarvan geen, of geen ingewikkeld, CDD-proces voorafgaat.

In de Europese regelgeving is er daarentegen een algemene tendens waarin anonieme financiële producten juist als ongewenst worden gezien vanwege relatief hoge witwas- en terrorismefinancieringsrisico's. De afgelopen vijftien jaar is de mogelijkheid tot uitgifte van anonieme betaalkaarten daarom steeds verder ingeperkt door de Europese wetgever, waarbij niet valt uit te sluiten dat de uitgifte van anonieme betaalkaarten in de toekomst nog verder aan banden zal worden gelegd. Belangrijke recente ontwikkelingen in dit verband zijn met name de op 28 juni 2023 door de Europese Commissie gepubliceerde wetsvoorstellen voor de Verordening Betaaldiensten² (PSR) en een

herziene Richtlijn Betaaldiensten³ (PSD3), alsmede de op 30 mei 2024 aangenomen AML Verordening⁴ (AMLR) en herziene AML Richtlijn⁵ (AMLD6).

Dit artikel gaat nader in op de grote impact van het AML-pakket (bestaande uit de AMLR en AMLD6) en het betaaldienstenpakket (bestaande uit de PSR en PSD3) op uitgevers van anonieme betaalkaarten. Wij zetten eerst de huidige beschikbare routes voor de uitgifte van anonieme betaalkaarten uiteen. Daarna bespreken wij de oorspronkelijke wetgevingsgedachte achter de uitzonderingen die de uitgifte van anonieme betaalkaarten mogelijk maken. Vervolgens gaan wij in op de beperkende impact van het AML-pakket en PSD3/PSR op de uitgifte van anonieme betaalkaarten. Wij sluiten het artikel af met enkele conclusies en constatering.

2. Wat is het juridische raamwerk van de uitgifte van anonieme betaalkaarten?

Partijen die *anonieme* betaalkaarten willen uitgeven kunnen dat in principe op twee manieren doen binnen het huidige Wwft-raamwerk, namelijk: i) kaarten die voldoen

1 J.A. Voerman & J. Baukema, ‘Het toenemend belang van elektronisch geld voor FinTech ondernemingen’, *Tijdschrift voor Financieel Recht* 5 (2017), p. 197; J.A. Voerman, ‘Wwft en Sanctiewet’, in: *Betaaldiensten 2.0: Toezicht op innovatieve betaaldiensten*, Financieel Juridische Reeks nr. 15, (2019), p. 256.

2 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010.

3 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten en elektronischgelddiensten in de interne markt, houdende wijziging van Richtlijn 98/26/EG en houdende intrekking van Richtlijn (EU) 2015/2366 en Richtlijn 2009/110/EG.

4 Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering.

5 Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen.

aan de voorwaarden van de *limited network exclusion* (LNE)⁶ en ii) kaarten uitgeven die niet voldoen aan de LNE-voorwaarden maar wel voldoen aan de voorwaarden van art. 7 Wwft.⁷

2.1 Op de LNE gebaseerde uitzondering van de Wwft

Elektronischgeldinstellingen (EGIs) – dat wil zeggen, uitgevers van elektronisch geld – worden aangemerkt als Wwft-plichtige instellingen.⁸ In beginsel zullen EGIs dan ook moeten voldoen aan de volwaardige CDD-verplichtingen⁹ bij het uitgeven van betaalkaarten. Echter, de tekst van art. 1a(3)(e) Wwft lijkt deze kwalificatie te vertroebelen. Namelijk, een letterlijke lezing van dit artikel impliceert dat (vergunde) EGIs alleen als Wwft-plichtige instellingen kwalificeren voor zover deze *andere transacties verrichten dan transacties die vallen onder artikel 1:5a(2)(k) Wet op het financieel toezicht (Wft)* en dus niet gehouden zijn CDD uit te voeren ten opzichte van die transacties, het zogenaamde ‘stapelen’. Een dergelijke lezing lijkt echter niet stroken met de tekst van de AML-richtlijn en de intentie van de Europese wetgever. Art. 1:5a(2)(k) Wft betreft de voornoemde LNE, die partijen in beginsel vrijstelt van het toepassingsbereik van de Wft.¹⁰ Met andere woorden, art. 1a(3)(e) Wwft regelt in ieder geval dat EGIs die uitsluitend gebruikmaken van de LNE-uitzondering voor de uitgifte van (anonieme) betaalkaarten zijn vrijgesteld van de Wwft. Waarom wij van mening zijn dat vergunde EGIs niet in staat zijn om de ‘uitzondering’ van art. 1a(3)(e) Wwft in te roepen, bespreken wij nader in paragraaf 2.2.

2.1.1 Wat is de LNE?

In art. 1:5a(2) Wft staat een aantal diensten omschreven die niet worden gekwalificeerd als ‘betaaldiensten’ in de zin van de Wft. Wanneer een partij uitsluitend deze diensten levert, behoeft die partij geen vergunning nu deze niet kwalificeert als een betaaldienstverlener (PSP).¹¹ Onder art. 1:5a(2) Wft vallen onder meer diensten die verleend worden met betrekking tot betaalinstrumenten *met beperkte gebruiksmogelijkheden*, oftewel de LNE. Wat precies onder deze laatste

term valt, is onderwerp van veel discussie in de praktijk.¹² Naast het verlenen van diensten met betrekking tot dergelijke betaalinstrumenten geldt ingevolge art. 1:5(a) Wft ook voor de *uitgifte* van betaalinstrumenten die onder de LNE vallen dat deze uitgezonderd zijn van de Wft.¹³

Overigens heeft PSD2 de reikwijdte van de LNE nog verder beperkt, nu de Europese wetgever vaststelde dat de LNE in de praktijk (veel) te breed werd toegepast.¹⁴ Om de beperkte aard van de uitzondering beter uit te drukken is aan art. 1:5a(2)(k)(2) Wft ook het woord ‘zeer’ toegevoegd.¹⁵

2.2 Spanningsveld omtrent de uitgifte van anonieme betaalkaarten door (vergunde) EGIs

In de praktijk komt het geregeld voor dat, naast niet-vergunde¹⁶, ook vergunde EGIs – dus Wwft-plichtige instellingen – anonieme betaalinstrumenten met beperkte gebruiksmogelijkheden willen uitgeven vanwege de in de introductie genoemde commerciële voordelen.

Dit leidt tot de in praktijk relevante vraag of een aan de Wwft onderworpen vergunde EGI betaalkaarten kan uitgeven ten aanzien waarvan zij geen CDD uitvoert (met andere woorden, anonieme betaalkaarten die aan de LNE-voorwaarden voldoen).

6 Art. 1:5a(2)(k) Wft.

7 Ex art. 1:5 jo. 1:5a(2)(k) en (l) Wft en/of art. 1a(3)(e) Wwft; Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 35245, nr. 6, p. 25, waar deze tweedeling ook wordt aangegeven.

8 Art. 1a(3)(e) Wwft.

9 Ex art. 3 e.v. Wwft.

10 Zie de verdere uitwerking van de LNE in paragraaf 2.1.1.

11 Art. 1:1 Wft definieert ‘betaaldienstverlener’ als: ‘degene die zijn bedrijf maakt van het verlenen van betaaldiensten’. Wanneer er dus ingevolge art. 1:5a(2) Wft geen betaaldiensten worden verleend, wordt er niet aan deze definitie voldaan en dus gaat het verbod van art. 2:3a Wft niet op.

12 *Kamerstukken I* 2011/01, 32826, nr. C, p. 2. In het verleden heeft de wetgever hier ook wel de toets van de ‘welbepaalde behoefte’ op toegepast, zijnde de antithese van ‘regulier’ elektronisch geld wat juist breed geaccepteerd dient te worden, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32826, nr. 6, p. 9; J.A. Voerman & J. Baukema, ‘FinTech in de betaalketen: Wanneer ben ik een betaaldienstverlener?’, *Tijdschrift voor Financieel Recht* 10 (2015), p. 370. Een instrument met een beperkte gebruiksmogelijkheid is bijvoorbeeld i) een instrument waar alleen mee kan worden betaald in de (fysieke) bedrijfsgebouwen van de instelling die het betaalinstrument uitgeeft, zoals consumptiepassen op evenementlocaties, ii) een instrument dat alleen kan worden gebruikt binnen een beperkt netwerk van dienstverleners waarmee de uitgever een directe handelsovereenkomst heeft, zoals een pas waarmee bij alle verkopers in één voetbalstadion kan worden betaald, iii) een instrument dat alleen gebruikt kan worden voor aankoop van een zeer beperkte reeks goederen of diensten, zoals tankkaarten of iv) een instrument dat met het oog op een specifiek publiek doel wordt uitgegeven. Het is voornamelijk van belang dat er een ‘functioneel verband’ tussen de goederen en diensten bestaat. Met een tankkaart zou bijvoorbeeld ook nog motorolie gekocht kunnen worden bij een tankstation, maar niet een snoepreep; *Kamerstukken II* 2010/11, 32826, nr. 6, p. 8-10; EBA, Richtsnoeren betreffende de uitsluiting voor beperkte netwerken overeenkomstig de PSD2, (2022), par. 2.1, 3.1, 4.1-4.3; Waar onder PSD I en dus art. 1:5a Wft (oud) de reikwijdte van de uitzondering te breed werd geïnterpreteerd, zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34813, nr. 3, p. 3.

13 Art. 1:5(a) Wft; Zie ook Overweging (5) en art. 1(4) EMD2. Interessant detail daarbij is dat art. 1:5a Wft regelt dat een bepaalde dienst niet als betaaldienst wordt aangemerkt waar art. 1:5 Wft regelt dat uitgifte van een bepaald instrument in zijn geheel niet onder de Wft valt. Wij gaan nader in op waarom dit interessant is in paragraaf 4.1.

14 Overweging (13) PSD2; J.A. Jans, *Electronic Payments in the European Market: Creating a Level Playing Field between Banks and Non-Banks*, Palgrave MacMillan (2023), p. 89-90.

15 *Kamerstukken II* 2017/18, 34813, nr. 3, p. 27.

16 Waar wij in dit artikel verwijzen naar ‘niet-vergunde EGIs’ bedoelen wij die EGIs die uitsluitend elektronisch geld uitgeven onder de LNE, en niet EGIs die mogelijk gebruikmaken van een andere vrijstelling om elektronisch geld uit te geven.

Zoals hiervoor reeds genoemd, lijkt art. 1a(3)(e) Wwft vergunde EGI's de mogelijkheid te bieden om inderdaad geen CDD uit te voeren, nu zij slechts zijn gehouden CDD uit te voeren *voor zover* zij andere transacties verrichten dan LNE-transacties. Hoewel deze bepaling zo gelezen zou kunnen worden, leidt deze 'stapeling' van Wwft-plichtige en niet-Wwft plichtige diensten in de praktijk doorgaans tot een ongemakkelijke situatie. Een EGI zal immers een bijzonder goed operationeel onderscheid moeten maken tussen haar klanten om door te hebben wanneer zij wel en wanneer zij niet gehouden is CDD uit te voeren. Daarnaast lijkt het slecht voorstelbaar dat ten aanzien van dezelfde klant wel én geen CDD wordt toegepast, en is het onder meer lastig om voor een klant het doel van de zakelijke relatie vast te stellen.¹⁷

In de praktijk komt het geregeld voor dat, naast niet-vergunde, ook vergunde EGI's anonieme betaalinstrumenten met beperkte gebruiksmogelijkheden willen uitgeven vanwege commerciële voordelen

Daarbij komt nog dat, indien men deze lezing zou volgen, art. 1a(3)(e) Wwft tot een ongelijk speelveld leidt. Naast EGI's is het immers ook banken toegestaan om elektronisch geld uit te geven.¹⁸ Echter, banken kunnen geen gebruikmaken van de 'uitzondering' in art. 1a(3)(e) Wwft, nu zij niet primair als EGI's kwalificeren voor Wwft-doeleinden. Banken zullen daarom ook onder de letterlijke tekst gehouden zijn wél CDD toe te passen voor elektronisch geld dat wordt uitgegeven in lijn met de LNE.

Wij zijn dan ook van mening dat art. 1a(3)(e) Wwft zó moet worden gelezen dat de zinsnede '*voor zover zij andere transacties verrichten dan*' betekent dat een EGI die andere transacties verricht dan uitsluitend LNE-transacties, aangemerkt wordt als een Wwft-plichtige instelling. Immers, een partij die uitsluitend LNE-instrumenten uitgeeft, zal volledig onder de LNE vallen en op deze uitzondering kunnen vertrouwen. Een partij die 99% van haar transacties onder de LNE verricht en 1% 'normaal' elektronisch geld uitgeeft, zal vanwege die 1% alsnog een vergunning als EGI aan moeten vragen ingevolge art. 2:10a Wft.¹⁹ Deze lezing sluit

in onze ogen ook aan bij de tekst van de Europese anti-witwasregelgeving en de intentie van de Europese wetgever, zoals wij in paragraaf 3.1.1. verder behandelen. Wat ons betreft, is het voor een vergunde EGI dan ook niet mogelijk om te 'stapelen' onder de Wwft.

Voor niet-vergunde partijen die uitsluitend betaal kaarten in de zin van art. 1:5(a) jo. art. 1:5a(2)(k) Wft uitgeven, ligt de situatie juridisch ook ingewikkelder dan misschien op het eerste gezicht zou voorkomen. Art. 1:5(a) Wft verklaart namelijk de gehele Wft niet van toepassing op het uitgeven van instrumenten die onder de LNE vallen, maar bepaalt – strikt genomen – niet dat dergelijke instrumenten niet als 'elektronisch geld' kwalificeren.²⁰ Dit betekent dat uitgegeven LNE-betaal kaarten in principe wél als 'elektronisch geld' in de zin van art. 1:1 Wft moeten worden aangemerkt,²¹ met als gevolg dat ook de uitgevers hiervan gewoon als EGI's aangemerkt worden (zij het niet-vergunde EGI's).²² Om die reden kunnen niet-vergunde EGI's gebruikmaken van art. 1a(3)(e) Wwft.²³

2.3 Art. 7 Wwft: vereenvoudigd CDD bij anonieme kaarten

Naast de betaal kaarten die voldoen aan de voorwaarden van de LNE, bevat art. 7 Wwft voor vergunde EGI's voor bepaalde typen (breed toepasbaar) elektronisch geld een specifiek vereenvoudigd CDD-regime. Dit regime komt feitelijk neer op een uitzondering van (bijna) alle CDD-maatregelen.²⁴ Dit betekent dat indien een uitgever van elektronisch geld een product uitgeeft dat aan de in art. 7 Wwft gestelde vereisten voldoet, deze uitgever geen identificatie en verificatie van de cliënt hoeft uit te voeren en dus een mogelijkheid heeft tot uitgifte van anoniem elek-

17 Art. 3(2)(c) Wwft. Zo geeft DNB als ratio voor het vaststellen van het doel en de beoogde aard van een relatie: 'Met het vaststellen van het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie heeft de instelling inzicht in waarom en waarvoor de cliënt de dienstverlening wil gebruiken. Dit helpt de instelling bij het inschatten van risico's van de dienstverlening aan de cliënt.' Het lijkt lastig voor te stellen dat er in het kader van Wwft-plichtige dienstverlening geen rekening gehouden zou worden met de parallelle LNE-dienstverlening.

18 Art. 2:10a(2) Wft.

19 Overigens kunnen beide partijen gekwalificeerd worden als EGI in de zin van art. 1:1 Wft, zie n. 28.

20 Overigens geldt dat betaaldienstverleners die op grond van de LNE-uitzondering niet onder de reikwijdte van de Wft vallen, kwalificeren als Wwft-plichtige instelling. Namelijk, dergelijke partijen verlenen ingevolge art. 1:5a(2)(k) Wft misschien geen betaaldiensten in de zin van de Wft, maar de Wwft verwijst in art. 1a(3)(b) naar de Bijlage I bij PSD2. De LNE in art. 3(k) PSD2 bepaalt echter niet dat LNE-diensten geen betaaldiensten zijn, maar verklaart de PSD2 niet van toepassing op deze. Derhalve zullen strikt genomen dergelijke LNE diensten nog wel als (feitelijke) betaaldienst in de zin van de PSD2 kwalificeren. Dit betekent dat ook van de vergunningplicht van de Wft vrijgestelde betaaldienstverleners moeten voldoen aan de Wwft. Zie E.P.M. Joosen, 'FinTech, BigTech en de antiwitwaswetgeving', *Tijdschrift voor Financieel Recht* 3 (2020), p. 109-110; J.A. Voerman, (n. 2), (2019), p. 250-251.

21 Art. 1:1 Wft: 'elektronisch geld: geldswaarde die elektronisch of magnetisch is opgeslagen die een vordering op de uitgever vertegenwoordigt, die is uitgegeven in ruil voor ontvangen geld om betalingstransacties te verrichten als bedoeld in [art. 4(5) PSD2], en waarmee betalingen kunnen worden verricht aan een andere persoon dan de uitgever.' Daarbij zal een anonieme kaart die door meer partijen dan alleen de uitgever wordt geaccepteerd al snel als elektronisch geld gekwalificeerd kunnen worden.

22 Art. 1:1 Wft: 'elektronisch geldinstelling: degene die zijn bedrijf maakt van de uitgifte van elektronisch geld'.

23 Immers, deze bepaling spreekt van een EGI, en niet van een vergunde EGI. Echter, wanneer een EGI vertrouwt op een uitzondering van de Wft op een andere grond – bijvoorbeeld op basis van de Vrijstellingsregeling Wft – dan is deze in beginsel wel verplicht aan de Wwft te voldoen; E.P.M. Joosen, (n. 27), p. 111; *Kamerstukken II* 2018/19, 35245, nr. 6, p. 40; waar de Minister dit met zoveel woorden zegt.

24 Met uitzondering van de voortdurende controle van de zakelijke relatie; zie art. 7 en 3(2)(d) Wwft.

tronisch geld.²⁵ Wel moet een beperkt CDD-onderzoek uitgevoerd worden²⁶ zodat de uitgever kan vaststellen dat er i) op de kaart een beperkte geldwaarde is opgeslagen van maximaal € 150,²⁷ ii) die ofwel niet kan worden heropgeladen, of waarbij een betalingstransactielimiet geldt van € 150 per maand²⁸ en iii) het elektronisch geld uitsluitend in Nederland kan worden gebruikt²⁹ voor de aankoop van goederen of diensten.^{30, 31}

3. De achtergrond en geschiedenis van de uitzonderingen

Na een reflectie op de juridische grondslag van de twee categorieën uitzonderingen op de CDD-verplichting (namelijk art. 7 Wwft en de LNE-uitzondering), staan we stil bij het doel en de achtergrond van deze uitzonderingen. Deze achtergrond biedt relevante context, nu anoniem elektronisch geld een speciale positie inneemt binnen een regulatorisch kader dat zich steeds sterker richt op het tegengaan van anonieme transacties.

3.1 Originele wetgevingsgedachte van de Europese wetgever en voorziene toepassing

3.1.1 'LNE' uitzondering ex art. 1a(3)(e) Wwft

Voor de beweegredenen van de wetgever rondom de implementatie van art. 1a(3)(e) Wwft moet in beginsel naar de nationale wetsgeschiedenis gekeken worden nu, zo blijkt, de precieze bewoording van deze bepaling het resultaat is van de Nederlandse implementatie van de term 'elektronischgeldinstelling'.

Oorspronkelijk verwees de Wwft naar het begrip 'kredietinstelling', de onder de Wft was gedefinieerd als een bank of EGI.³² Toen in 2012 voorzien werd dat het begrip 'kredietinstelling' werd aangepast naar slechts een 'bank'³³, achtte de wetgever het opportuun om de definitie van EGI

separaat in de Wwft op te nemen om te verduidelijken dat deze instellingen onder de reikwijdte van die wet zouden blijven vallen.³⁴ Tegelijkertijd werd de zinsnede '*voor zover deze andere transacties verricht dan bedoeld in artikel 1:5a, tweede lid, onderdeel k, van [de Wft]*' ingevoerd.³⁵ De implementatie van deze uitzondering werd als volgt verantwoord:³⁶

'Een uitzondering is voorzien met betrekking tot transacties zoals bedoeld in [artikel 1:5a(2)(k) Wft]. Die transacties zijn gerelateerd aan betaalproducten met een beperkte reikwijdte, zodat sprake is van een gering risico van witwassen of financieren van terrorisme.'³⁷

Deze gedachtegang lijkt bevestigd te worden door de Europese Commissie die (vijf jaar later) in het *impact assessment* bij het voorstel voor AMLD5³⁸ het volgende overwoog (vrij vertaald):

'Deze [LNE] kaarten vallen echter buiten het toepassingsgebied van de AML/CTF-wetgeving, op EU- of nationaal niveau, omdat het gebruik ervan beperkt is tot beperkte netwerken van detailhandelaren of tankstations (voor tankkaarten), en dergelijke kaarten dus lage AML/CTF-risico's met zich meebrengen.'³⁹

Met andere woorden, uit zowel de wetsgeschiedenis van de Wwft als van de AMLD4 volgt dat onder de LNE uitgegeven betaalinstrumenten buiten hun werkingssfeer moeten worden geplaatst. AMLD5 heeft dit nog eens bevestigd door de definitie van 'elektronisch geld' in de AMLD4 aan te passen naar een begrip waar LNE-instrumenten zijn uitgezonderd. Wanneer dit samen gelezen wordt met art. 3(16) AMLD4 valt op dat – in tegenstelling tot de Wwft – EGIs niet als losse categorie zijn opgenomen, maar ook slechts bij verwijzing naar de Bijlage I bij de Richtlijn Kapitaalvereisten, specifiek punt (15), als verplichte instellingen worden aangewezen. De activiteit genoemd in punt (15) betreft namelijk de '*uitgifte van elektronisch geld [...]*' maar, ingevolge art. 3(16) AMLD4, moet hieronder niet worden verstaan de '*uitgifte van LNE-instrumenten*'. Uit deze constructie, dat wil zeggen een niet op transactieniveau gebaseerd begrip zoals art. 1a(3)(e) Wwft dat

25 Zijnde elektronisch geld waarvan de uitgever niet op de hoogte hoeft te zijn van de identiteit van de afnemer van dat elektronisch geld.

26 In tegenstelling tot onder de AMLD3 waar, indien voldaan aan de gestelde vereisten in art. 11(5)(d) AMLD3, een uitgever van elektronisch geld volledig vrijgesteld was van de plicht tot het toepassen van CDD; *Kamerstukken II* 2017/18, 34808, nr. 3, p. 18. Met de voorwaarde dat een beperkt cliëntenonderzoek slechts mogelijk is indien heroplaadbaar elektronisch geld uitsluitend in Nederland kan worden gebruikt, wordt uitdrukking gegeven aan het feit dat het relevante artikel uit de AMLD4 een lidstaatoptie betreft; *Kamerstukken II* 2017/18, 34808, nr. 3, p. 53.

27 Art. 7(1)(b) Wwft.

28 Art. 7(1)(a) Wwft.

29 Art. 7(1)(a) Wwft.

30 Art. 7(1)(c) Wwft; *Kamerstukken II* 2017/18, 34808, nr. 3, p. 53.

31 Daarnaast moet de uitgever er ook nog zorg voor dragen dat zij wel in staat is om transactiemonitoring uit te voeren ten aanzien van de betalingen die worden verricht met de anonieme kaarten (art. 7(1)(e) Wwft) en dat zij een volledig CDD-proces uitvoert wanneer de gebruiker van de kaart of de opgeslagen geldwaarde, zijnde een bedrag van meer dan € 50 opneemt of een betalingstransactie op afstand van meer dan € 50 wenst te verrichten (art. 7(3) Wwft).

32 Art. 1:1 Wft (oud).

33 In het kader van de EMD2-implementatie.

34 *Kamerstukken II* 2011/12, 33238, nr. 3, p. 8.

35 *Kamerstukken II* 2011/12, 33238, nr. 2, p. 2.

36 *Kamerstukken II* 2018/19, 35245, nr. 3, p. 30. Hier is overigens wel naar gevraagd in het kader van de AMLD5-implementatie; zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35245, nr. 5, p. 10 en 15.

37 *Idem* (n. 48), p. 8.

38 Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering.

39 Europese Commissie, *Commission Staff working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC*, (2016), p. 146.

doet, volgt wat ons betreft dan ook dat vergunde EGIs ook onderworpen zijn aan de CDD-vereisten ten aanzien van instrumenten die onder de LNE zijn uitgegeven. Bovendien volgt eruit dat partijen die uitsluitend LNE-instrumenten uitgeven niet geacht worden elektronisch geld uit te geven in de zin van AMLD4 en dus geen verplichte instelling zijn. Overigens merken wij op dat deze definitiewijziging in de AMLD4, onzes inziens onterecht, niet heeft geleid tot een aanpassing van de Wwft.

3.1.2 Art. 12 AMLD4 en art. 7 Wwft – uitzondering

Bij de invoering van AMLD4 overwoog de Europese wetgever dat lidstaten in bepaalde omstandigheden waaraan een bewezen laag risico is verbonden (behoudens bepaalde risicobeperkende voorwaarden) de uitgifte van elektronisch geld konden vrijstellen van de meeste CDD-vereisten.⁴⁰ Uit deze overweging volgt dat de Europese wetgever het passend vond om laag-risico betaal kaarten uit te zonderen, zolang maar anderszins gewaarborgd werd dat er ook daadwerkelijk sprake was van een laag-risico scenario (*ergo* de art. 7 Wwft-vereisten). Wat niet uit de AMLD4 volgt, is waarom de Europese wetgever het überhaupt wenselijk achtte om een dergelijke uitzondering te maken.⁴¹

Het Commissievoorstel voor AMLD4 bevatte namelijk geen bepaling die eenzelfde ‘uitzondering’ creëert zoals art. 12 AMLD4 dat nu doet. De uitzondering vindt zijn oorsprong dan ook in de aanpassingen van het Europees Parlement. Nog voordat de trilogie begon (in december 2013), voerde het Parlement een reeks amendementen door die resulteerden in wat in de finale tekst Overweging (7) en art. 12 AMLD4 zijn geworden.⁴² De redenering van de desbetreffende Parlementsleden was destijds (vrij vertaald):

‘De [AMLD4] moet de aanbevelingen van de FATF volgen, die anonieme rekeningen strikt verbieden en vragen om de risico’s die voortvloeien uit de opkomst van nieuwe betaalmethoden te onderzoeken. Rekeningen voor elektronisch

geld kunnen anonieme rekeningen zijn en het is belangrijk om dit nieuwe risico tegen te gaan. Om deze nieuwe risico’s het hoofd te kunnen bieden, wordt voorgesteld om de voorwaarden te verscherpen waaronder elektronisch geld kan worden vrijgesteld van de [CDD-maatregelen].’

Enerzijds komt dit voor als een redelijke verantwoording voor het uitzonderingsregime. De gevallen waarin een (gedeeltelijke) vrijstelling van de CDD-maatregelen plaatsvinden, moeten duidelijk ingekaderd worden, zodat de gevallen waarin uitgifte van elektronisch geld wel aan alle CDD-maatregelen moet voldoen voldoende duidelijk zijn. Dit lijkt erop te duiden dat het de intentie was om de regels rondom elektronisch geld in AMLD3,⁴³ en de mogelijke anonimiteit daaromtrent, aan te scherpen. Deze lezing wordt ondersteund door het door het Parlement voorgestelde art. 10a AMLD4 (het latere art. 12 AMLD4), dat de vereisten ten aanzien van anonieme kaarten aanzienlijk strikter stelde dan de uiteindelijke finale tekst.⁴⁴

Anderzijds zou gesteld kunnen worden dat het Parlement een uitzonderingsregime creëerde dat niet in het Commissievoorstel stond. Een interessante kanttekening daarbij is dat de Europese Commissie de door het Parlement aangebrachte wijzigingen verwierp, stellende dat de Europese Commissie in beginsel in zijn geheel geen uitzondering van CDD duldt,⁴⁵ waardoor er het beeld ontstaat dat de Europese Commissie in ieder geval voornemens was alle breed toepasbare anonieme betaal kaarten voortaan te weren.

Na invoering van AMLD4 moet er in principe volledig CDD uitgevoerd worden, behalve in die beperkte gevallen waar aan de in art. 12 AMLD4 gestelde voorwaarden is voldaan. Wel kan er eventueel ‘normaal’ vereenvoudigd CDD worden toegepast ten aanzien van elektronisch geld dat niet binnen art. 12 AMLD4 past. Het amendement van het Parlement is zodoende een residuele mogelijkheid om anonieme kaarten uit te geven, in de vorm van een *beper-*

⁴⁰ Overweging (7) AMLD4.

⁴¹ In het kader van de AMLD5 is hier wel over nagedacht door de Commissie. Namelijk, in het *Impact Assessment* bij het AMLD5-voorstel zijn de volgende drie redenen aangevoerd waarom de administratieve lasten van het verbieden van anonieme betaal kaarten niet opwogen tegen de voordelen daarvan: i) anonieme kaarten zouden een effectief alternatief vormen voor contant geld, waarmee gebruikers eenvoudig goederen of diensten op afstand kunnen kopen, ii) omdat het verdwijnen van anonieme kaarten ertoe kan leiden dat contant geld als alternatief wordt gebruikt, nu dit onwenselijk is omdat anoniem elektronisch geld beter traceerbaar is dan contant geld, waardoor de risico’s op witwassen bij anonieme kaarten lager zijn dan bij contant geld en iii) omdat anonieme kaarten een duidelijk sociaal belang dienen, zoals financiële inclusie, maar ook bescherming tegen fraude en in sommige gevallen betalingen van sociale uitkeringen. Afschaffen van anoniem elektronisch geld kan ertoe leiden dat kwetsbare groepen afhankelijk worden van een bankrekening, terwijl het houden van een bankrekening voor deze groep niet altijd mogelijk is, *Kamerstukken II* 2018/19, 35245, nr. 6, p. 13-14.

⁴² J.S. Kariņš Krišjānis, *Amendments 94 - 413 - Draft report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing* | CJ12AM(2013)524784 | *European Parliament*, p. 11-13.

⁴³ Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (AMLD3). Onder art. 11(5)(d) AMLD3 kon er in het geheel worden afgezien van CDD wanneer opladen van de kaart niet mogelijk was en het maximumbedrag op de kaart niet meer dan € 250 bedroeg, of indien opladen wel mogelijk was, een limiet van € 2.500 aan transacties per jaar.

⁴⁴ Idem, p. 121-123; bijvoorbeeld door te vereisen dat de kaarten niet oplaadbaar zijn en een maximale waarde van € 100 mogen bevatten.

⁴⁵ Europese Commissie, *Commission response to text adopted in plenary*, (2014), p. 7 (vrij vertaald): ‘Amendementen 10 en 75 [aangaande de uitzonderingen voor elektronisch geld red. J.J.F. van der Meer en M.Mol-Huging: De Commissie aanvaardt in beginsel geen afwijkingen in dit geval.]’

king van de mogelijkheid onder AMLD3 maar een verruiming ten opzichte van het Commissievoorstel.⁴⁶

Na de Parijs-aanslagen van januari 2015 meende Frankrijk dat er een nóg strenger standpunt ten opzichte van anoniem elektronisch geld zou moeten worden ingenomen.⁴⁷ Dit standpunt werd onderschreven door de Europese Commissie, die de risico's bij anoniem elektronisch geld als zeer significant inschatte en daarom reeds in 2017 ageerde voor een verdere beperking van het uitzonderingsregime zoals opgenomen in art. 12 AMLD4.⁴⁸ Deze zorgen rondom anonieme betaalkaarten zijn in praktijk verwezenlijkt in de vorm van het steeds verder terugschroeven van de grensbedragen onder art. 12 AMLD4 in de opvolgende aanpassingen daarvan (zijnde, AMLD5).⁴⁹

Het is overigens opvallend dat er rondom de implementatie van AMLD4 geen overwegingen van de Nederlandse wetgever lijken te zijn geweest rondom de wenselijkheid van het uitoefenen van de lidstaatoptie van het uitzonderingsregime.⁵⁰

4. Impact van de AMLR en PSD3/PSR op de uitgifte van anonieme betaalkaarten

4.1 Wijzigingen van de AMLR voor de algemene uitzondering voor LNE

Een interessante wijziging van de AMLR ten opzichte van de Wwft betreft de kwalificatie van entiteiten die elektronisch geld uitgeven onder de LNE.

Zoals hiervoor aangegeven vallen deze entiteiten onder de Wwft buiten de reikwijdte van de anti-witwasregelgeving (alhoewel zij wel kwalificeren als EGIs), maar deze uitzondering lijkt onder de AMLR anders te worden vormgegeven. In plaats daarvan zullen deze entiteiten in beginsel worden geclassificeerd als 'financiële instellingen' onder art. 2(1)(6)(a) AMLR. Dat artikel verwijst, net als AMLD4, naar onder andere Punt (15), Bijlage I van de Richtlijn Kapitaalvereisten, namelijk de uitgifte van elektronisch geld.

Een interessante wijziging van de AMLR ten opzichte van de Wwft betreft de kwalificatie van entiteiten die elektronisch geld uitgeven onder de LNE

Echter, gelijk aan (de aangepaste) AMLD4, bepaalt art. 2(1)(17) AMLR expliciet dat instrumenten uitgegeven onder de LNE uitgezonderd zijn van het begrip 'elektronisch geld' in de AMLR. Onzes inziens betekent dit dat, functioneel gelijk aan de Wwft, LNE-betaalkaarten buiten de reikwijdte van de AMLR vallen wanneer zij worden uitgegeven door niet-vergunde EGIs. Immers, in lijn met de overwegingen rondom de implementatie van AMLD5 lijkt de Europese Commissie bedoeld te hebben dat voor de bepaling van de reikwijdte van de AMLR de uitgifte van elektronisch geld in de zin van Punt (15), Bijlage I Richtlijn Kapitaalvereisten geen LNE-diensten omvat, nu dergelijke beperkte instrumenten geen aanzienlijke witwasrisico's met zich zouden mee dragen.⁵¹ Daarmee zijn niet-vergunde uitgevers van LNE uitgezonderd van het toepassingsbereik van de AMLR. Net als de Wwft maakt de AMLR geen uitzondering voor anderszins vrijgestelde EGIs.

Voor vergunde EGIs lijkt de hiervoor besproken onduidelijkheid over de mogelijkheid tot uitgifte van anonieme betaalkaarten ingevolge de LNE te worden opgeheven.⁵² Nu deze partijen onder de AMLR als 'financiële instelling' aangemerkt worden en de CDD-verplichtingen in beginsel niet gebonden zijn aan transacties maar aan 'zakelijke rela-

46 Wij merken overigens op dat er door de Raad van de EU (hierna: Raad) nog een verruiming van de parameters waaraan anonieme kaarten moeten voldoen heeft plaatsgevonden. Het grensbedrag dat op de betaalkaart staat moet óf niet oplaadbaar zijn óf beperkt worden tot een grensbedrag per maand. Deze laatste mogelijkheid waardoor de kaarten wel opgeladen kunnen worden, was niet voorzien door het Parlement en lijkt het gevolg van een lobby van de elektronisch geld-sector; Zie ook het Impact Assessment bij het AMLD4 Voorstel (2013), p. 112, waarin de Commissie al aangeeft dat wijzigingen aan het vereiste tot toepassen van CDD als problematisch door de sector werden ervaren; en het persbericht van de lobbyvereniging, Electronic Money Association, *EMA: proposed amendments for the 4th Anti-money Laundering Directive and Wire Transfer Regulation*, (2013), (<https://e-ma.org/publications/ema-proposed-amendments-4th-anti-money-laundering-directive-wire-transfer-regulation>).

47 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (eerste lezing) - Vaststelling a) van het standpunt van de Raad, b) van de motivering van de Raad = Verklaringen, p. 2; *Kamerstukken II 2018/19, 35245*, nr. 6, p. 26.

48 Europese Commissie, *Commission Staff Working document: Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border situations*, (2017), (Impact Assessment AMLD5), p. 61-67 en Europese Commissie, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, (2017), p. 9, 12 en 16.

49 Overweging (14) en art. 1(7) AMLD5; *Kamerstukken II 2018/19, 35245*, nr. 3, p. 36-37.

50 Wel is er door Kamerleden een oproep gedaan om de overwegingen rondom de uitoefening van lidstaatopties verder te verduidelijken, alhoewel hier (in het kader van de AMLD4-implementatie) geen gehoor aan lijkt te zijn gegeven. Waarom de lidstaatoptie in Nederland is geïmplementeerd, blijft dan ook onduidelijk; Zie: *Kamerstukken II 2017/18, 34808*, nr. 19, Gewijzigde Motie van het Lid Van der Lee C.S. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 11.

51 Europese Commissie (2016), (n. 54); zie ook Europese Commissie, *Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, (2022), p. 66.

52 T.W.G. de Wit & P. Smith, 'De nieuwe anti-witwasverordening op komst: Reikwijdte & governance nader beschouwd', *Tijdschrift voor Financieel Recht* 10 (2024), p. 233.

ties' menen wij dat vergunde EGIs onderworpen zijn aan de vereisten van de AMLR. Alhoewel dit onder de Wwft enigszins onduidelijk verwoord was, kunnen zij onder de AMLR in ieder geval niet vertrouwen op een uitzondering voor de door hun uitgegeven LNE-instrumenten. Deze lezing lijkt te worden versterkt door het feit dat i) als voorbeeld voor de voor art. 19(7) AMLR in aanmerking komende instrumenten giftcards en vouchers worden genoemd, die in Nederland juist onder de LNE-instrumenten worden geschaard en ii) dat er tijdens de voorbereiding van de AMLR expliciet is stilgestaan bij het effect van de AMLR op anonieme betaal kaarten, waarbij werd opgemerkt dat, indien het uiteindelijke art. 19(7) AMLR-regime niet zou worden geïmplementeerd, de mogelijkheid tot uitgifte van (breed toepasbare) anonieme kaarten algeheel zou verdwijnen.⁵³ Wat ook blijkt uit de relevante stukken, is dat de AMLR geen beleidswijziging ten aanzien van de AMLD4 op dit punt voorziet. Ook daarom menen wij dat een lezing van de huidige constructie van art. 1a(3)(e) Wwft (ten aanzien van vergunde EGIs) als bevattende een 'uitzondering' van de Wwft voor de uitgifte van LNE-instrumenten door vergunde EGIs niet conform de AMLD4 is.⁵⁴

4.2 Impact van de AMLR op het vereenvoudigd cliëntonderzoek bij anonieme kaarten

De AMLR brengt een significante wijziging aan in de aard van het art. 7 Wwft/art. 12 AMLD4 vereenvoudigd CDD-regime voor anonieme betaal kaarten. Waar onder de huidige regelgeving dit regime nog van rechtswege van toepassing was op kaarten die voldeden aan de beperkingen uit art. 7 Wwft, wordt dit onder de AMLR een discretionaire bevoegdheid van de toezichthouder.⁵⁵ De Europese Commissie voorzag oorspronkelijk overigens een volledige afschaffing van dit regime, maar deze blijft toch behouden.⁵⁶

53 Europees Parlement, *Amendments 123 - 410 Draft report Eero Heinäluoma, Damien Carême (PE719.945v02-00) Prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing Proposal for a regulation (COM(2021)0420 – C9-0339/2021 – 2021/0239(COD))*, (2022), p. 47-48.

54 In Nederland hebben wij ervoor gekozen de verwijzing naar de LNE in art. 1a(3)(e) Wwft op te nemen (reikwijdte), terwijl de AMLD4 dat in het definitieapparaat ten aanzien van 'elektronisch geld' doet. Wanneer de systematiek van de AMLD4 gevolgd zou zijn, dan had het woord 'uitsluitend' opgenomen moeten worden in art. 1a(3)(e) Wwft, waardoor er geen onduidelijkheid over zou kunnen bestaan dat vergunde EGIs gewoon CDD moeten toepassen.

55 Overweging (58) jo. art. 19(7) AMLR.

56 Europese Commissie, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, (2021); Europees Parlement, *Amendments 411 - 748 Draft report Eero Heinäluoma, Damien Carême (PE734.116v02-00) Prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing Proposal for a regulation (COM(2021)0420 – C9-0339/2021 – 2021/0239(COD))*, p. 40-42 and 36: 'The current [AMLD4] provides in Article 12 the possibility for Member States to allow obliged entities not to apply certain customer due diligence requirements to low-risk electronic money (e-money). The proposal for the [AMLR] does not include a similar exception. No justification is given for this. This exception is very important for the book vouchers sector. Book vouchers and other cultural vouchers are intrinsically low-risk products and pursue cultural and educational objectives.'

Dit betekent dat entiteiten die gebruik willen maken van dit regime goedkeuring moeten krijgen van de toezichthouder om het vereenvoudigd CDD-regime te mogen toepassen. Hiervoor zullen zij moeten aantonen dat zij voldoen aan de specifieke beperkingen in art. 19(7)(a)-(d) AMLR en dat het product een laag risico met zich meebrengt.

Bovendien zijn de vereisten waaraan de anonieme kaarten moeten voldoen aangescherpt. De kaart mag namelijk niet meer heroplaadbaar zijn en de totale opgeslagen waarde mag niet meer dan € 150 bedragen gedurende de volledige levensduur van de kaart (in plaats van de maandelijkse limiet onder de Wwft).⁵⁷ Verder mag de kaart uitsluitend worden gebruikt om goederen of diensten aan te kopen die door de uitgever worden verstrekt, of voor transacties binnen een beperkt netwerk van dienstverleners.⁵⁸ Daarnaast mag de kaart niet worden gekoppeld aan een betaalrekening of het toestaan om het opgeslagen bedrag om te wisselen tegen contanten of cryptoactiva.⁵⁹ Ook blijven uitgevers verplicht om transacties te monitoren om ongebruikelijke of verdachte activiteiten te signaleren.⁶⁰

Een andere belangrijke verandering betreft de strekking van de vrijstelling van CDD-verplichtingen. Onder de Wwft worden uitgevers grotendeels vrijgesteld van verplichtingen met betrekking tot de identificatie en verificatie van klanten, behoudens de verplichting tot voortdurende monitoring van de relatie.⁶¹ Onder de AMLR kan de toezichthouder echter slechts gedeeltelijke of volledige vrijstelling verlenen voor i) de identificatie en verificatie van de klant, ii) identificatie en verificatie van de UBO en iii) het verkrijgen van informatie over het doel en de aard van de zakelijke relatie of incidentele transacties. Dit betekent dat de uitgever van de betaal kaarten bepaalde andere verplichtingen wel zal moeten naleven, zoals controleren of cliënten of UBO's onderworpen zijn aan sancties, informatie verzamelen over de aard van de bedrijfsactiviteiten van een cliënt, en het identificeren van politiek prominente personen (PEP's). Welke criteria de toezichthouder bij de beoordeling van de reikwijdte van de te verlenen vrijstelling exact zal moeten toepassen, wordt nog verduidelijkt in een Gedelegeerde Verordening die door AMLA moet worden voorbereid.⁶²

EBA heeft, hangende de operationalisering van AMLA, een eerste consultatievoorstel voor deze Gedelegeerde Verordening (hierna: CDD RTS)⁶³ gedeeld op 6 maart 2025. In art. 30 van deze concept-CDD RTS zijn een elftal risicofacto-

57 Art. 19(7)(a) AMLR.

58 Art. 19(7)(b) AMLR.

59 Art. 19(7)(c) AMLR.

60 Art. 19(7)(d) AMLR; wat in beginsel nu ook al het geval is onder art. 7(1)(e) Wwft.

61 Art. 7(1) Wwft.

62 Art. 28(1)(c) AMLR.

63 Commission Delegated Regulation (EU) .../... of XXX on supplementing Regulation (EU) 2024/1624 of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards specifying information and requirements necessary for the performance of customer due diligence for the purposes of Article 28(1).

ren opgenomen voor de verlening van een vrijstelling op basis van art. 19(7) AMLR. Onder de relevante factoren die genoemd worden vallen: i) de betaalkaart heeft lage drempels om transactiewaarden te beperken, ii) de betaalkaart wordt zodanig gefinancierd dat de uitgevende instelling kan verifiëren dat de geldmiddelen afkomstig zijn van een rekening die uitsluitend of gezamenlijk door de klant wordt aangehouden en gecontroleerd bij een Europese bank of andere financiële instelling, iii) de betaalkaart wordt uitgegeven tegen de nominale of gratis kosten, iv) de betaalkaart kan alleen worden gebruikt om een zeer beperkte reeks goederen of diensten te verwerven, v) de betaalkaart is slechts geldig in één enkele lidstaat, uitgegeven op verzoek van een onderneming of een entiteit uit de publieke sector en gereguleerd door een nationale of regionale openbare autoriteit voor specifieke sociale of fiscale doeleinden om specifieke goederen of diensten te verwerven van leveranciers die een commerciële overeenkomst hebben met de uitgever en vi) de transacties van geringe waarde worden uitgevoerd door een entiteit die ingevolge AMLR verplicht is tot het uitvoeren van CDD.⁶⁴

Wat opvalt uit de punten iv) tot vi) is dat de genoemde risicofactoren overeenstemmen met de LNE-gronden. Hiermee lijkt de EBA de hiervoor getrokken conclusie dat vergunde EGIs ook bij uitgifte van LNE-betaalkaarten gehouden zijn CDD uit te voeren te bevestigen. Het feit dat dergelijke kaarten aan de LNE-vereisten voldoen, zal dan ook slechts een risicoverminderende factor zijn die de reikwijdte van de eventuele vrijstelling van de CDD-verplichtingen ingevolge art. 19(7) AMLR zal bepalen, en betekent dus niet een vrijstelling van de gehele AMLR.

4.3 Impact van PSD3/PSR op de LNE

Zoals in de inleiding vermeld, presenteerde de Europese Commissie op 28 juni 2023 haar voorstellen voor de PSR en PSD3. Op basis van de tekstvoorstellen lijkt er weinig te veranderen in de formele reikwijdte van de LNE en de vereisten die daarop van toepassing zijn.⁶⁵ Wel wordt – gelijk aan de procedure zoals in Nederland al het geval is – geharmoniseerd dat dienstverleners die hun diensten onder de LNE verlenen een melding moeten doen aan hun nationale toezichthouder wanneer de totale waarde aan tijdens de voorgaande twaalf maanden uitgevoerde betalingstransacties € 1 miljoen overschrijdt.⁶⁶

64 De overige risicofactoren zijn: vii) de betaalkaart heeft een specifieke en beperkte looptijd gedurende waarvan die kan worden gebruikt, viii) de betaalkaart is alleen beschikbaar via directe kanalen, waaronder eventueel de uitgevende instelling of een netwerk van dienstverleners die, in geval van online of non-face-to-face distributies, beschikken over adequate waarborgen, met inbegrip van elektronische handtekeningen en anti-impersonation fraudemaatregelen, ix) distributie is beperkt tot tussenpersonen die zelf verplicht zijn om CDD ingevolge de AMLR toe te passen, x) de betaalkaart wordt alleen gedistribueerd in of is alleen beschikbaar in de EU en xi) de uitgever past adequate instrumenten toe, waaronder geo-fencing en IP-tracking, om de toegang tot, overboekingen naar of ontvangst van geld naar non-EU landen te beperken.

65 Overweging (64) PSD3; en Overwegingen (12) en (13) en art. 2(2)(j) PSR.

66 Art. 39 PSD3.

Dit betekent echter niet dat de ondernemingen die gebruikmaken van de LNE niet in onzekerheid verkeren, nu ogenschijnlijk de materiële reikwijdte van de LNE wel wordt aangepast. Immers, op grond van art. 2(8) PSD3 zal de EBA technische reguleringsnormen (hierna: RTS) ontwerpen waarin de voorwaarden van de LNE nader zullen worden uitgewerkt.⁶⁷ De EBA zal hierbij rekening houden met de ervaring die is opgedaan met de toepassing van de EBA Richtsnoeren. Alhoewel wij niet verwachten dat deze RTS grote verschillen zullen vertonen met de Richtsnoeren, is het op dit moment nog onduidelijk wat de impact zal zijn van de RTS.⁶⁸

5. Conclusies

In dit artikel bespraken wij de impact van de nieuwe anti-witwasregelgeving (AMLR/AMLD6) en de voorgestelde herziene betaaldienstregelgeving (PSD3/PSR) op de uitgifte van anonieme betaalkaarten in Nederland. De nieuwe anti-witwasregelgeving en voorgestelde herziene betaaldienstregelgeving passen in een trend van verscherping van de Europese regels rondom anonieme betaalkaarten, waarbij de nadruk ligt op het terugdringen van financiële anonimiteit en het versterken van anti-witwasmaatregelen.

De onduidelijkheid over de mogelijkheden voor de uitgifte van anonieme betaalkaarten door vergunde EGIs in Nederland wordt opgeheven en het is verduidelijkt dat dergelijke EGIs in de AML-context geen gebruik van de LNE-vrijstelling kunnen maken. Van ‘stapelen’ kan dan ook geen sprake meer zijn, alhoewel wij menen dat hier überhaupt al geen sprake van zou kunnen zijn geweest.

De nieuwe anti-witwasregelgeving en voorgestelde herziene betaaldienstregelgeving passen in een trend van verscherping van de Europese regels rondom anonieme betaalkaarten, waarbij de nadruk ligt op het terugdringen van financiële anonimiteit en het versterken van anti-witwasmaatregelen

Vergunde EGIs zullen onder de AMLR daarom in beginsel enkel anonieme betaalkaarten uit kunnen geven wanneer deze voldoen aan de vereisten voor vereenvoudigd CDD. Waar dit regime onder de huidige regelgeving nog van rechtswege van toepassing was op kaarten die voldeden aan de beperkingen uit art. 7 Wwft, wordt dit onder de AMLR een discretionaire bevoegdheid van de toezichthouder. In afwezigheid van nadere richtlijnen zien wij kans dat

67 Art. 2(8) PSR.

68 Anders dan dat deze RTS direct toepasselijk zullen zijn in de lidstaten en dus de interpretatie ruimte die onder de Richtsnoeren nog bestaat wegnemen.

dit leidt tot uiteenlopende nationale interpretaties en daarmee tot verschillen in de implementatie binnen de EU.

Niet-vergunde uitgevers van LNE-instrumenten blijven formeel buiten het AMLR-toepassingsbereik, maar de toekomst van deze uitzondering blijft vooralsnog enigszins onzeker nu de EBA RTS zal moeten ontwerpen waarin de voorwaarden van de LNE nader worden uitgewerkt.

Gelet op de impact van deze wijzigingen en de complexiteit van de nieuwe regelgeving achten wij het wenselijk dat toezichthouders in de komende jaren nadere richtlijnen geven voor wat betreft de exacte interpretatie en toepassing van de AMLR, in het bijzonder ten aanzien van art.

2(1)(17) en art. 19(7) AMLR. Desalniettemin is het voor uitgevers van anonieme betaalkaarten en elektronisch geld onder de LNE van cruciaal belang om tijdig rekening te houden met de veranderende wet- en regelgeving.

Dit artikel is afgesloten op 1 mei 2025.

Over de auteurs

Mr. drs. J.J.F. (Jan-Jouke) van der Meer

Advocaat te Amsterdam bij RegCounsel Financial Services.

Mr. M. (Maarten) Mol-Huging

Advocaat te Amsterdam bij RegCounsel Financial Services.