

De nieuwe anti-witwasverordening op komst

Cliëntenonderzoek, (transactie)monitoring en samenwerking met derden

mr. P. Smith en mr. T.W.G. de Wit¹

Vanaf 10 juli 2027 is de nieuwe Europese anti-witwasverordening van toepassing. De verordening brengt diverse nieuwe instellingen binnen de reikwijdte van anti-witwasregelgeving, maar wijzigd daarbij ook de anti-witwasmaatregelen zelf. In dit artikel staan de auteurs stil bij de voornaamste wijzigingen en verwachte impact op het gebied van cliëntenonderzoek, transactiemonitoring en de samenwerking met derden. Ook wordt ingegaan op het (ontbreken van) overgangsrecht.

1. Korte introductie

Het is inmiddels meer dan een jaar geleden toen wij voor het eerst publiceerden over de impact van de AMLR op het Nederlandse AML/CFT-landschap.² Sindsdien zijn er de nodige ontwikkelingen geweest. Zo heeft EBA, vooruitlopend op de komst van de AMLA, op 30 oktober 2025, advies uitgebracht aan de Commissie over een eerste set aan technische reguleringsnormen, die onder meer betrekking heeft op de vereiste informatie voor cliëntenonderzoek (de “**Concept RTS CDD**”).³ Tot uiterlijk 10 juli 2027 gaat de markt nog overspoeld worden met een tsunami aan gedelegeerde verordeningen, technische reguleringsnormen en richtsnoeren vanuit de Commissie en de AMLA. Het belooft een interessante tijd te worden op dit gebied waarin de ontwikkelingen elkaar snel gaan opvolgen.

Ook in Nederland hebben wij een voorbode gekregen van hoe het speelveld eruit gaat zien na 10 juli 2027. Op 4 juli 2025 werd namelijk de Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (“**Iwt**”) ter consultatie voorgelegd.⁴ De Iwt gaat, als het aan de wetgever ligt, de Wwft (en ook grotendeels de Wtt 2018) geheel vervangen. Daarmee waren wij vorig jaar nog te voorzichtig in onze voorstelling over de toekomstige waarde van de Wwft.

In het vorige artikel stonden wij met name stil bij de reikwijdte van de AMLR, en de verzwaarde gover-

nance vereisten die de AMLR aan instellingen stelt. De hoofdonderwerpen voor dit artikel zijn cliëntenonderzoek (paragraaf 2), (transactie)monitoring (paragraaf 3), samenwerking met derden (paragraaf 4), en het overgangsregime (paragraaf 5). Deze onderwerpen zijn van praktisch belang, maar kwamen nog niet aan de orde in het vorige artikel. Het voert te ver om iedere verplichting tot in detail uit te werken. Over ieder van de hoofdonderwerpen kan een separaat artikel geschreven worden. Wij beperken ons zodoende tot de meest in het oog springende bepalingen van de AMLR.

2. Cliëntenonderzoek

2.1. Algemeen

Het cliëntenonderzoek staat centraal bij naleving van anti-witwasregelgeving, en wordt naast (transactie)monitoring gezien als één van de twee pijlers van de maatregelen om ML/TF risico's tegen te gaan.⁵ Het moet de instelling in staat stellen zakelijke relaties met cliënten te identificeren, verifiëren en monitoren.⁶ Het cliëntenonderzoek dient er kortom toe een zo goed mogelijk beeld te vormen van de cliënt, zodat instellingen ML/TF risico's tijdig kunnen opsporen.

Eenzijds beoogt AMLR de vereisten voor het cliëntenonderzoek te harmoniseren binnen de EU. An-

1. Pim Smith en Tim de Wit zijn beide advocaat bij Finnius in Amsterdam.

2. T.W.G. de Wit & P. Smith, ‘De nieuwe anti-witwasverordening op komst: Reikwijdte & governance nader beschouwd’, *Tijdschrift voor Financieel Recht* 2024, afl. 10. Voor de gebruikte definities, exclusief nieuwe, verwijzen wij naar het eerdere artikel.

3. Zie het persbericht van EBA d.d. 30 oktober 2025, en het daarbij gepubliceerde advies (www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-advises-european-commission-foundations-new-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism).

4. De consultatie liep tot 29 augustus 2025. De minister van Financiën heeft in september 2025 per brief toegezegd het wetsvoorstel in de eerste helft van 2026 aan de Tweede Kamer toe te sturen (zie de brief van de minister d.d. 29 september 2025 over de voortgang aanpak ervan discriminatie banken (<https://open.overheid.nl/documenten/33e0e909-acdc-4ab6-8482-928970ca5bff/file>)), p. 7.

5. Concept Memorie van Toelichting bij de Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (“**MvT Iwt**”), p. 19.

6. Overweging 51 AMLR.

derzijds blijft er nadrukkelijk ook ruimte voor een risicogebaseerde benadering. AMLR maakt duidelijk dat deze risicogebaseerde benadering geen vrijblijvende optie is voor instellingen. Zij dienen empirisch onderbouwde besluitvorming te waarborgen om de ML/TF risico's aan te pakken.⁷

Wij zien hierin een bestendiging van de bestaande insteek onder de Wwft⁸, die eveneens uitgaat van een risicogebaseerde benadering.⁹ Deze komt in de kern neer op: meer waar het moet, minder waar het kan. Een instelling dient ML/TF risico's van individuele cliëntrelaties te betrekken bij het bepalen van de diepgang en reikwijdte van het cliëntenonderzoek en dient deze risicoafweging gemotiveerd vast te leggen in een risicoprofiel.

De AMLR besteedt logischerwijs veel aandacht aan het cliëntenonderzoek.¹⁰ Daarbij is van belang dat de AMLA ten aanzien van veel van de bepalingen nog met nadere technische reguleringsnormen zal komen. Op het moment van schrijven van dit artikel heeft EBA vooralsnog alleen haar advies over de Concept RTS CDD uitgebracht. In de paragrafen hieronder staan wij stil bij een aantal in het oog springende bepalingen van de AMLR en de Concept RTS CDD.

2.2. Start onderzoek

Het cliëntenonderzoek moet plaatsvinden in specifiek door AMLR voorgeschreven gevallen. Meest prominent daarbij zijn (i) het aangaan van een zakelijke relatie of (ii) het uitvoeren van een occasionele transactie ter waarde van ten minste EUR 10.000. In onze ervaring vormt in de praktijk met name het aangaan van een zakelijke relatie het startschot voor het cliëntenonderzoek.

Zodoende is de definitie van 'zakelijke relatie' essentieel voor de vraag wanneer een instelling toekomt aan een verplicht cliëntenonderzoek, omdat deze definitie voor instellingen in concrete situaties de reikwijdte van de AMLR afbakent. AMLR bevat in dit kader de volgende definitie van "zakelijke relatie":

“een zakelijke, professionele of commerciële relatie die verband houdt met de professionele activiteiten van een meldingsplichtige entiteit, die tot stand komt tussen een meldingsplichtige entiteit en een cliënt, ook wanneer een schriftelijke over-

eenkomst ontbreekt, en die naar verwachting, op het tijdstip waarop het contact tot stand komt, een element van herhaling of duur zal hebben of later zal krijgen.”

Er is geen aparte definitie opgenomen van 'cliënt' of 'transactie'.

De definitie van zakelijke relatie lijkt sterk op de huidige definitie in de Wwft, en wijkt daar slechts beperkt van af. Zo is voor de definitie in AMLR irrelevant of er een schriftelijke overeenkomst ten grondslag ligt aan de relatie. Daarnaast is het voldoende dat de relatie een element van herhaling zal hebben, terwijl de huidige definitie in de Wwft uitsluitend verwijst naar 'duur'. De definitie wordt dus ruimer, hoewel er in de praktijk in onze ervaring al conform deze ruimere definitie invulling gegeven werd aan de definitie van zakelijke relatie in de Wwft.

Onder 'professionele activiteiten' vallen waarschijnlijk de activiteiten waardoor de instelling onder de AMLR valt, zoals vergunningplichtige activiteiten.¹¹ Een relatie met een schoonmaakbedrijf of cateraar, valt dan in beginsel niet onder de definitie van 'zakelijke relatie'. In de praktijk blijft het vaak onduidelijk of bepaalde activiteiten onder de professionele activiteiten moeten worden geschaard. Zijn bijvoorbeeld activiteiten waarvoor geen vergunning vereist is, maar die wel tot de kernactiviteiten van een vergunninghoudende instelling behoren¹², dan wel of niet professionele activiteiten in de zin van de AMLR? De markt zou dan ook gebaat zijn bij verdere toelichting van de AMLA over de reikwijdte van het begrip zakelijke relatie.¹³

2.3. Standaard cliëntenonderzoek

Artikel 20 AMLR voorziet in de verplichte maatregelen van een standaard cliëntenonderzoek. Veel van de maatregelen zijn nu ook verplicht op grond van de Wwft¹⁴. Een aantal aspecten valt ons op:

– Instellingen moeten niet alleen informatie verzamelen over het doel en de aard van de zakelijke relatie of occasionele transactie, zij moeten het ook begrijpen.¹⁵ Dit legt een verzwaarde last op aan instellingen en veronderstelt dat er enige vorm van vastlegging is dat de instelling het doel en de aard

7. Overweging 52 AMLR.

8. Het risicogebaseerde karakter van de Wwft heeft de afgelopen jaren meermaals onder druk gestaan. Recent is echter nog maar eens bevestigd door de Minister van Financiën in reactie op Kamervragen; *Aanhangsel Handelingen II 2024/25*, nr. 937 (vragen van het lid De Vree over het bericht 'Helpt stichtingen en verenigingen heeft problemen bank dankzij doorgeschoten anti-terrorisme-maatregelen').

9. Meer specifiek volgt dit uit artikel 3(8) en 3(9) Wwft.

10. Zie Hoofdstuk III AMLR.

11. Zie bijvoorbeeld AFM Leidraad Wwft en Sanctiewet juni 2024 ("AFM Leidraad"), p. 17. Artikel 9(1) AMLR lijkt ook van die gedachte uit te gaan.

12. Denk bijvoorbeeld aan een beleggingsonderneming die naast het verlenen van beleggingsadvies, ook adviseert over een asset allocatie. Dit is geen beleggingsadvies, vereist daarmee geen vergunning, maar ligt wel zeer dicht aan tegen de activiteiten waarvoor de instelling haar vergunning heeft.

13. De AMLA moet uiterlijk 10 juli 2026 concept technische reguleringsnormen publiceren die, onder meer, ingaan op 'de criteria waarmee rekening moet worden gehouden voor het identificeren van occasionele transacties en zakelijke relaties'. Het is niet geheel duidelijk of dit gaat over de reikwijdte van deze begrippen of dat de AMLA andersoortige criteria zal vaststellen.

14. Artikel 3(2) Wwft.

15. Artikel 20(1)(c) AMLR.

inderdaad begrijpt. De uit te vragen informatie over het doel en de aard omvat (a) doel en economische onderbouwing, (b) geraamde bedrag van de beoogde activiteiten, (c) bron van de geldmiddelen, (d) bestemming van de geldmiddelen en (e) de bedrijfsactiviteit of het beroep.¹⁶ Bovendien werken de Concept RTS CDD deze verplichtingen in nog meer detail uit.¹⁷ Het is dus ook in dit verband dat instellingen informatie moeten vergaren over de bron van de geldmiddelen, waar dit onder de Wwft nog gekoppeld is aan de doorlopende monitoringsverplichting en bovendien risicogebaseerd moet worden toegepast, gelet op de woordkeuze 'zo nodig'.¹⁸ Kortom: het onderzoek naar het doel en de aard van de zakelijke relatie krijgt met de AMLR meer gewicht en betekenis. Instellingen zullen hier meer inspanningen voor moeten gaan verrichten.

- Instellingen moeten – als specifiek onderdeel van het cliëntenonderzoek – controleren of de cliënt of diens uiteindelijk begunstigde(n) (*Ultimate Beneficial Owner(s)*, **UBO's**) onderworpen zijn aan financiële sancties.¹⁹ Het feit dat – bepaalde – instellingen actief beleid moeten voeren ter naleving van financiële sancties is niet nieuw. Wat wel nieuw is, is dat deze verplichting binnen het bereik van de Europese AML/CFT-regelgeving wordt gebracht.²⁰ Het gaat hier overigens uitsluitend om een controle op financiële sancties, en daarmee niet om andersoortige sancties zoals export control en sectorale sanctiemaatregelen. Dit is ook reden dat de Nederlandse wetgever het noodzakelijk acht het Nederlandse sanctiewettoezicht niettemin te moderniseren.²¹ Dit betekent daarmee dat er op het gebied van naleving van sanctiemaatregelen het nodige staat te gebeuren voor instellingen de komende tijd, en dat zij moeten waarborgen dat intern beleid ter naleving daarvan daarmee in de pas blijft lopen.
- Instellingen moeten informatie verkrijgen over de aard van activiteiten, arbeid of beroep van cliënten.²² Voor veel instellingen vormt dit onderzoek, zeker waar het de activiteiten van een rechtspersoon betreffen, op dit moment reeds onderdeel van het onderzoek naar de cliënt in bredere zin en diens doel en de aard van de zakelijke relatie. Wij kunnen ons overigens vinden in het belang dit goed in kaart te brengen. Met regelmaat zien wij in de praktijk situaties waarbij de her-

komst van middelen/vermogen onverklaarbaar is gelet op de daadwerkelijke bedrijfsactiviteiten in geval van rechtspersonen dan wel het beroep van natuurlijk personen, hetgeen onder omstandigheden leidt tot een melding van een ongebruikelijke transactie.

Instellingen moeten de diepgang van de maatregelen bepalen aan de hand van de getoonde ML/TF risico's. Dit vereist een individuele risicoanalyse van de kenmerken van de cliënt, rekening houdend met de uitkomsten van de bedrijfsbrede risicobeoordeling, risicovariabelen zoals opgenomen in Bijlage I (zoals cliënt, product en transactie) en de risicofactoren voor verlaagd risico (Bijlage II AMLR) en voor verhoogd risico (Bijlage III AMLR). Deze systematiek kennen wij op dit moment ook onder de huidige Wwft en daarin verandert de AMLR in beginsel niets. De AMLR introduceert echter wel meer c.q. andere risicovariabelen/risicofactoren waar instellingen rekening mee moeten houden in de toekomst.

De AMLA publiceert uiterlijk 10 juli 2026 richtsnoeren over risicovariabelen en risicofactoren waarmee instellingen rekening moeten houden. Wij kunnen ons voorstellen dat de AMLA gaat aansluiten bij de huidige Risk Factor Guidelines²³, die zowel algemene als sectorspecifieke uitwerkingen van onder meer risicovariabelen en risicofactoren bevatten. Deze richtsnoeren zijn nu al leidend voor marktpartijen, de AFM en DNB. Omdat de sector hiermee vertrouwd is, verdient continuïteit in systematiek wat ons betreft de voorkeur.

Verband houdende met de cliëntenonderzoeksmaatregelen identificeren wij nog een aantal specifieke aandachtspunten:

- De definitie van UBO wijzigt met de AMLR. Zonder dit tot in detail uit te werken, behelst de definitie van UBO in de AMLR dat een natuurlijk persoon 25 % of meer van de aandelen of stemrechten heeft van een onderneming.²⁴ Op dit moment is het echter zo dat de definitie van UBO uitgaat van meer dan 25 %. Deze ogenschijnlijk subtiële wijziging heeft grote gevolgen voor de praktijk. Instellingen moeten immers indachtig deze nieuwe UBO-definitie hun bestaande cliëntdossiers opnieuw beoordelen ter controle of er op grond van deze herziene UBO-definitie een wijziging optreedt in de

16. Artikel 25 AMLR.

17. Artikel 15 en 16 AMLR.

18. Artikel 3(2)(d) Wwft.

19. Artikel 20(1)(d) AMLR.

20. Zie ook: De Wit & Smith, 'De nieuwe anti-witwasverordening op komst: Reikwijdte & governance nader beschouwd', *TFR* 2024/10, p. 235-236.

21. Zie de Wet internationale sanctiemaatregelen die in de zomer van 2024 ter consultatie aan de markt is voorgelegd. (<https://open.overheid.nl/documenten/4f5365dea995-45e7-bb4d-982dfec67f5b/file>).

22. Artikel 20(1)(e) AMLR.

23. EBA Richtsnoeren krachtens artikel 17 en artikel 18, lid 4, van Richtlijn (EU) 2015/849 betreffende cliëntenonderzoek en de factoren die kredietinstellingen en financi-

ële instellingen in overweging dienen te nemen wanneer zij het aan afzonderlijke zakelijke relaties en occasionele transacties verbonden witwasrisico en risico van terrorismefinanciering beoordelen EBA/GL/2021/02 (geconsolideerde versie) (**Risk Factor Guidelines**).

24. Artikel 51 e.v. AMLR. Artikel 52(2) AMLR biedt de Commissie nog tot en met 10 juli 2029 de mogelijkheid om dit percentage te verlagen naar maximaal 15%. Zie ook overweging 107 AMLR. De Commissie heeft wel recentelijk medegedeeld dat ze aan, onder andere, deze bevoegdheid geen prioriteit gaat geven (in ieder geval tot 1 oktober 2027), zie het nieuwsbericht van de Commissie d.d. 6 oktober 2025 (https://finance.ec.europa.eu/publications/de-prioritisation-level-2-acts-financial-services-legislation_en).

kring van UBO's en zo ja, naar die personen verder onderzoek doen.

- Ook de definitie van politiek prominente persoon (*Politically Exposed Person*, **PEP**) gaat ietwat op de schop, waarbij met name in het oog springt dat de lijst van personen die als PEP kwalificeren is uitgebreid.²⁵ Zo kwalificeren leden van de bestuursorganen van politieke partijen die zitting hebben in regionale of lokale uitvoerende of wetgevende organen (lees: Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders) die kiesdistricten van ten minste 50.000 inwoners vertegenwoordigen als PEP onder de AMLR, evenals de hoofden van die regionale en lokale overheden (lees: commissarissen van de Koning en burgemeesters) voor zover deze ten minste 50.000 inwoners vertegenwoordigen. Overigens stuurt de wetgever er op aan om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de lijst nog verder uit te breiden.²⁶ De Concept RTS CDD schrijven voor hoe instellingen – voorafgaand aan de zakelijke relatie en gedurende de looptijd – moeten controleren of een persoon een PEP is. De AMLA moet uiterlijk 10 juli 2027 richtsnoeren uitvaardigen over, onder meer, het risiconiveau dat uitgaat van een bepaalde categorie PEPs.²⁷ De wijzigingen en (aanvullende) richtsnoeren zullen er naar onze verwachting toe leiden dat de maatregelen ten aanzien van PEPs in meer detail worden uitgewerkt waarbij het risicogebaseerde karakter meer betekenis krijgt. Dat zou hopelijk tot gevolg hebben dat de (administratieve) lasten voor PEPs en instellingen op dit punt worden verminderd.
- De Concept RTS CDD schrijven voor welke specifieke informatie en documentatie instellingen moeten vergaren in het kader van het cliëntenonderzoek, zoals in verband met identificatie en verificatie. Zo zijn er specifieke voorschriften die gelden (i) indien een relatie op afstand wordt aangegaan²⁸, (ii) hoe een instelling kan vaststellen of informatie uit betrouwbare bron afkomstig is²⁹, (iii) wordt aangegeven wat 'redelijke maatregelen' zijn bij het vaststellen van de UBO's³⁰ en (iv) hoe een instelling de eigendoms- en zeggenschapsstructuur kan doorgronden³¹. De Concept RTS CDD, zodra finaal, krijgen daarmee grote betekenis in de praktijk. Instellingen doen er goed aan deze tijdig te implementeren in hun beleid. Het voordeel van harmonisatie van de informatie die instellingen moeten verzamelen, is dat het hopelijk leidt tot meer standaardisatie in de markt en – daarmee – begrip onder cliënten. In de praktijk zien wij op

dit moment nog veel onbegrip vanwege de grote verscheidenheid van aan te leveren informatie en documentatie aan diverse instellingen, zeker wanneer bij een transactie meerdere instellingen betrokken zijn die ieder hun eigen cliëntenonderzoek moeten doen.

Wij concluderen dat weliswaar veel van de cliëntenonderzoeksmaatregelen in de AMLR bekend voorkomen, maar dat de AMLR op een aantal onderdelen ook een wijziging en/of uitbreiding met zich meebrengt. Dit betekent dat instellingen hun beleid hierop moeten aanpassen en, belangrijker, want impactvoller, hun cliëntdossiers hier mee in lijn moeten brengen. Wij verwijzen voor wat betreft overgangsrecht naar paragraaf 5 hieronder.

2.4. Vereenvoudigd cliëntenonderzoek

Onder omstandigheden mag een instelling volstaan met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Dat is niet nieuw, maar de AMLR brengt wel wijzigingen met zich op dit vlak. De AMLR schrijft namelijk voor welke specifieke vereenvoudigde maatregelen een instelling kan nemen. De Concept RTS CDD werken dit in meer detail uit.³² Ook schrijft de AMLR voor in welke gevallen een vereenvoudigd cliëntenonderzoek *niet* is toegestaan.

Mogelijk krijgt het vereenvoudigd cliëntenonderzoek hierdoor meer praktische betekenis. Onder de Wwft is dit (ook al) toegestaan, maar moeten instellingen zelf beoordelen hoe zij dit invullen. Ondanks de handvatten die de Risk Factor Guidelines op dit punt geven, kiezen veel instellingen in de praktijk toch minimaal voor een standaard cliëntenonderzoek dat risicogebaseerd wordt ingestoken.

2.5. Verscherpt cliëntenonderzoek

Wat ook niet nieuw is, is dat instellingen in geval van verhoogde ML/TF risico's, een verscherpt cliëntenonderzoek moeten uitvoeren. De AMLR schrijft vrij specifiek voor ten aanzien van welke (i) type zakelijke relaties³³ als (ii) type transacties³⁴, instellingen een verscherpt cliëntenonderzoek moeten verrichten. Denk daarbij aan relaties met partijen gevestigd in een door de EU vastgesteld hoog risicoland of correspondentrelaties van banken of crypto-activediensten. Daarnaast gaat het om relaties die naar hun aard een verhoogd risico meebrengen gezien de risicofactoren zoals opgenomen in Bijlage III AMLR.

25. Artikel 43 AMLR.

26. De AMLR staat dit toe op grond van artikel 2(3), 2(4) en 2(5) AMLR. Daar lijkt de wetgever echter vanaf te zien gellet op de MvT Iwt (zie p. 6). Op basis van artikel 43(3) AMLR heeft de Commissie de mogelijkheid om via een gedelegeerde verordening additionele categorieën van PEPs aan te wijzen. De Commissie heeft echter recentelijk medegedeeld dat zij tot in ieder geval 1 oktober 2027 geen gebruik gaat maken van deze bevoegdheid. Zie het nieuwsbericht van de Commissie d.d. 6 oktober

2025 (https://finance.ec.europa.eu/publications/de-prioritisation-level-2-acts-financial-services-legislation_en).

27. Artikel 42 AMLR.

28. Artikel 7 Concept RTS CDD.

29. Artikel 8 Concept RTS CDD.

30. Artikel 10 Concept RTS CDD.

31. Artikelen 11 en 12 Concept RTS CDD.

32. Artikelen 20 t/m 24 Concept RTS CDD.

33. Artikel 34(1) juncto 34(3) AMLR.

34. Artikel 34(2) juncto 34(3) AMLR.

De AMLR schrijft eveneens voor welke verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen instellingen in die gevallen *kunnen* nemen.³⁵ Instellingen genieten hier enige vrijheid om passende maatregelen te treffen en moeten dit risicogebaseerd doen, dus bijvoorbeeld ook in het geval een instelling te maken heeft met een hoog-risico land.³⁶ Dit vinden wij een positieve ontwikkeling. Instellingen kunnen maatregelen nemen die de specifiek getoonde ML/TF risico's adresseren. De Concept RTS CDD werken de verschillende maatregelen, *als* het nodig is die te nemen, verder uit.³⁷ Voor hoog risico zakelijke relaties waar grote bedragen mee gemoeid zijn schrijft de AMLR wel een aantal minimaal te nemen maatregelen voor.³⁸

Bovenstaande veronderstelt naar onze verwachting dat beleid ter naleving van deze regels flink uitgebreid en verder gespecificeerd moet worden, zodat – gelet op de karakteristieken van de instelling – gewaarborgd kan worden dat in ieder van de verplichte gevallen, er inderdaad een verscherpt cliëntenonderzoek zal plaatsvinden.

2.6. Einde onderzoek

Een instelling mag alleen een zakelijke relatie aangaan of occasionele transactie uitvoeren indien het verplichte cliëntenonderzoek met succes is doorlopen. Indien een instelling er niet in slaagt de vereiste cliëntenonderzoeksmaatregelen te nemen (i) voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of occasionele transactie of (ii) gedurende de zakelijke relatie, moet een instelling op grond van de AMLR de zakelijke relatie of occasionele transactie weigeren respectievelijk de relatie beëindigen.³⁹ Daarbij moet de instelling overweging een melding te doen aan FIU van een verdachte transactie. Deze systematiek kennen wij uit de Wwft.⁴⁰ AMLR schrijft in deze gevallen evenwel ook voor dat instellingen registers bijhouden van deze situaties.⁴¹

3. Doorlopende monitoring zakelijke relatie

3.1. Algemeen

De verplichting om doorlopend de zakelijke relatie met de cliënt te monitoren valt uiteen in twee onderdelen: (i) transactiemonitoring⁴²; en (ii) het actueel houden van cliëntgegevens⁴³. Deze monito-

ringsverplichting moet een instelling vervolgens in staat stellen om ongebruikelijke transacties van een client te detecteren, om deze vervolgens onverwijld te melden aan de Financial Intelligence Unit-Nederland (“FIU”).⁴⁴ Deze systematiek blijft, weliswaar met kleine verschillen, onder de AMLR bestaan. Bij deze verschillen staan wij hieronder kort stil.

Een punt lichten wij alvast uit. In tegenstelling tot de Wwft kent de AMLR geen specifieke definitie voor transactie.⁴⁵ De preambule bij de AMLR overweegt dat alle verdachte transacties en pogingen daartoe moeten worden gemeld, ongeacht de hoogte van de transactie, en dat onder vermoedens ook verdachte transacties, activiteiten, gedragingen en transactiepatronen moeten worden verstaan.⁴⁶ Hieruit maken wij op dat, net zoals onder de Wwft, het ‘transactie begrip’ breed moet worden uitgelegd, maar blijft de AMLR in gebreke bij het geven van een ingekaderde definitie. Wij gaan er vooralsnog van uit dat een instelling alleen gehouden is om transacties van haar cliënten te monitoren.⁴⁷

De AMLA komt uiterlijk op 10 juli 2027 met richtsnoeren over indicatoren voor verdachte activiteiten of gedragingen.⁴⁸ Hopelijk bieden deze concrete handvatten voor dit in de praktijk belangrijke kernbegrip.

3.2. Transactiemonitoring

De AMLR introduceert op het gebied van transactiemonitoring geen nieuw raamwerk, behalve wat betreft uitbesteding (zie paragraaf 4.2). *Grosso modo* blijven de verplichtingen die nu onder de Wwft gelden ook onder de AMLR van toepassing.⁴⁹ Noemenswaardig is dat een instelling bij een risicogebaseerd onderzoek naar de betrokken geldmiddelen zowel de oorsprong als, wat ons betreft waar nodig, de bestemming van die middelen moet onderzoeken.⁵⁰ Het schiet onzes inziens zijn doel voorbij als een instelling onderzoek naar zichzelf moet doen als zij de (eind)bestemming is van de geldmiddelen. Dit deel van de transactiemonitoring lijkt ons dan ook met name relevant voor die groep instellingen die transacties tussen partijen faciliteren.

Een ander relevant punt is het feit dat de AMLR, net als de Wwft, geen expliciete verplichting kent voor een instelling om een transactieprofiel van een cliënt op te stellen. Het voorgaande weerhoudt, in onze ervaring, de Nederlandse toezichthouders

35. Artikel 34(4) AMLR.

36. Artikel 29(4) AMLR.

37. Artikelen 25 t/m 28 Concept RTS CDD.

38. Artikel 34(5) AMLR. Het gaat om (i) verwerking van activa van EUR 5 mio of (ii) bezit van activa onder beheer van EUR 50 mio.

39. Artikel 21(1) AMLR.

40. Artikel 5(1)(b) en 5(3) juncto 16(4) en 16(5) Wwft.

41. Artikel 21(3) AMLR.

42. Artikel 3(2)(d) Wwft.

43. Artikel 3(11) Wwft.

44. Artikel 16 Wwft.

45. Zie artikel 1 lid 1 Wwft: “*handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt waarvan de instelling ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt heeft kennisgenomen*”.

46. Overweging 136 en 138 AMLR.

47. Artikel 20(1)(f) en artikel 26 AMLR verwijzen namelijk naar de transacties die door de cliënt worden verricht.

48. Overweging 136 AMLR; artikel 69(5) AMLR.

49. Artikel 20(1)(f) juncto artikel 26(1) AMLR.

50. Zowel artikel 25 AMLR ‘waar nodig’ en artikel 26 AMLR ‘indien nodig’ laten ruimte voor een risicogebaseerde aanpak.

niet om van Wwft-instellingen te verlangen dat met een transactieprofiel, althans verwacht transactiepatroon, wordt gewerkt.⁵¹ De verplichting voor trustkantoren om een dergelijk profiel op te stellen komt in ieder geval onder de AMLR te vervallen.⁵² Dit neemt uiteraard niet weg dat het opstellen van een transactieprofiel ook onder de AMLR behulpzaam kan zijn bij het monitoren van (geldelijke) transacties. Overigens valt niet uit te sluiten dat de AMLA in haar nieuwe richtsnoeren over transactiemonitoring op dit onderwerp nog terugkomt.⁵³

Nieuw in het kader van transactiemonitoring is dat sanctiescreening daar ook – verplicht – een onderdeel van gaat uitmaken. Instellingen moeten ook regelmatig verifiëren of de cliënt, de UBO van de cliënt of de natuurlijke- of rechtspersoon met een meerderheidsbelang in de cliënt is onderworpen aan 'gerichte financiële sancties'.⁵⁴ De frequentie van screening is risicogebaseerd, en hangt af van blootstelling aan mogelijke sanctierisico's van de instelling zelf en de betreffende cliënt. Deze verificatie moet in ieder geval plaatsvinden na het aannemen van een nieuwe gerichte financiële sanctie.⁵⁵ Dit laatste verlangen toezichthouders in de praktijk al, maar is dus straks onder de AMLR een verplichting.

Hoewel dit wat ons betreft ook conceptueel onder de Wwft zo werkt, schrijft de AMLR nu uit dat van instellingen wordt verwacht dat ze transacties en activiteiten beoordelen die door hun cliënten worden uitgevoerd waarbij hoger risico transacties met voorrang moeten worden bekeken, met als doel eventuele 'verdachte transacties' te identificeren en deze onverwijld te melden aan de FIU.⁵⁶ Een dergelijke melding dient ook vertrouwelijk te blijven.⁵⁷

De AMLR brengt aldus met zich dat Nederland niet meer kan vasthouden aan de lagere melddrempel van 'ongebruikelijke' transacties.⁵⁸ Hoewel dit op het eerste gezicht een lastenverlichting voor de Nederlandse financiële sector lijkt te zijn, vragen wij ons dat af. Wij zien enerzijds dat de AMLR de lat voor transacties die uiteindelijk gemeld moeten worden hoger legt. Dit zou moeten resulteren in een lagere hoeveelheid transacties die wordt gemeld aan de FIU. Anderzijds impliceert deze hogere lat wel dat instellingen intern meer onderzoek moeten doen

naar een transactie voordat deze kan kwalificeren als 'verdachte' transactie.⁵⁹ Onder de Wwft geldt vooralsnog een lage(ere) melddrempel, waardoor instellingen sneller (moeten) overgaan tot het melden van een transactie en dus gemiddeld genomen minder uitvoerig onderzoek naar een transactie hoeven te doen.⁶⁰

Een uitgebreide analyse van de nieuwe meldplicht en de praktische gevolgen voor de monitoringsverplichting gaat het bestek van dit artikel te buiten.⁶¹ Voor nu volstaan wij met de constatering dat de AMLR, zoals hiervoor al toegelicht, uitgaat van een breed transactie begrip. Wij stellen ook vast dat Nederlandse instellingen al bekend zijn met een brede uitleg van het transactiebegrip onder de Wwft, en die in de praktijk ook al meenemen in hun transactiemonitoring.⁶² Wij zien in die zin vanuit een toezichtrechtelijk perspectief voor de sector niet direct een bredere monitoringsverplichting onder de AMLR ontstaan in termen van te hanteren beleid en te nemen procedures en maatregelen. Anders gezegd: op basis van de huidige level 1 tekst verandert de reikwijdte aan te monitoren transacties in onze visie niet materieel onder de AMLR, alleen de intensiteit waarmee een instelling naar opvallende transacties moet kijken.

Volledigheidshalve merken wij nog op dat de AMLA ook op het gebied van transactiemonitoring uiterlijk 10 juli 2026 met richtsnoeren komt.⁶³ Na het verschijnen van deze richtsnoeren kan met enige stelligheid iets gezegd worden over de invulling van deze verplichting onder de AMLR.

3.3. Actualiseren cliëntinformatie

Een Wwft-instelling moet op basis van de Wwft redelijke maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de gegevens die zij in het kader van het cliëntenonderzoek heeft verzameld actueel worden gehouden. Hiervoor schrijft de Wwft geen specifieke termijnen voor, maar geeft ze alleen een aantal omstandigheden wanneer de cliëntinformatie in ieder geval geactualiseerd moet worden (de zogenaamde *event-driven*

51. AFM Leidraad, p. 25; DNB Q&As en Good Practices Wwft mei 2024 ("DNB Q&A Wwft"), p. 54-55.

52. Cf. artikel 27(2)(b) Wt 2018. Zie ook MvT Iwt, p. 106.

53. Artikel 26(5) AMLR.

54. Zie ook: De Wit & Smith e.a., *De nieuwe anti-witwasverordening op komst: Reikwijdte & governance nader beschouwd* (TFR 2024/10), p. 235-236.

55. Artikel 26(4) AMLR.

56. Artikel 69(1), 69(2) AMLR. Zie ook de blog van M. van Eerstel, 'Witwasbestrijding met subjectieve oordeelsvorming: nieuwe boete voor bunq conflicteert met het legaliteitsbeginsel', VAST 2025 / B-048 (<https://www.vast-online.nl/art/5405/witwasbestrijding-met-subjectieve-oordeelsvorming-nieuwe-boete-voor-bunq-conflicteert-met-het-legaliteitsbeginsel>).

57. Artikel 73 AMLR.

58. Zie bijvoorbeeld de brief van het Nederlandse kabinet d.d. 20 januari 2025 over de visie op de finan-

ciële sector (<https://open.overheid.nl/documenten/ad5e12c9-a98b-4dc0-91e3-ed5ae4d9fb13/file>), p. 10.

59. De Nederlandse regering is in ieder geval nog onzeker over de precieze impact van de nieuwe meldsystematiek. Zie het overzicht lastenluwe implementatiekeuzes AML-pakket (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/05/13/lastenluwe-implementatiekeuzes>), p. 2.

60. Zie bijvoorbeeld: CBb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBb:2025:372, r.o. 5.2; CBb 13 september 2016, ECLI:NL:CBb:2016:305, r.o. 5.4.

61. De auteurs verwijzen hierbij naar het artikel van D. Doorenbos, 'De meldingsplicht uit de nieuwe antiwitwasverordening', *Ondernemingsrecht* 2025/56 die de nieuwe meldplicht onder de AMLR al uitgebreid heeft geanalyseerd, en tot de conclusie komt dat de nieuwe meldplicht onder aan de streep een lastenverzwaring is.

62. AFM Leidraad, p. 37; DNB Q&A Wwft, p. 51.

63. Artikel 26(5) AMLR.

reviews).⁶⁴ De AMLR handhaaft de algemene inspanningsverplichting dat cliëntinformatie actueel moet zijn. De inspanningsverplichting wordt echter wel verder uitgewerkt door de introductie van een verplichte periodieke controle. Een instelling moet risicogebaseerd de cliëntinformatie bijwerken, en de AMLR schrijft voor dat voor cliënten met een hoog risicoprofiel dit jaarlijks moet gebeuren. Voor de overige cliënten moet een instelling minimaal een keer in de vijf jaar de cliëntinformatie bijwerken.⁶⁵

In aanvulling op deze periodieke controle zorgt een instelling ervoor dat in een aantal specifiek omschreven situaties de cliëntinformatie in ieder geval wordt geëvalueerd en, indien nodig, geactualiseerd.⁶⁶ Deze omstandigheden wijken niet veel af zoals deze nu gelden onder de Wwft. Interessant is wel dat de AMLR voorschrijft dat de cliëntinformatie moet worden geëvalueerd wanneer een instelling kennis krijgt van een relevant feit dat betrekking heeft op de cliënt (wij denken hier bijvoorbeeld aan negatief nieuws in het kader van ML/TF). Hoewel in onze ervaring de meeste Wwft-instellingen nu al bij een *bad press* hit aanleiding zien om de zakelijke relatie te evalueren, wordt dit dus onder de AMLR verplicht.

Opvallend is dat de Europese wetgever op dit punt voor zekerheid heeft gekozen. Elk cliëntdossier moet op zijn minst periodiek worden gecontroleerd om te zorgen dat de cliëntinformatie actueel is en blijft. Deze keuze betekent echter wel dat de sector wordt geconfronteerd met een zwaardere administratieve verplichting, terwijl ook gekozen had kunnen worden voor de aanpak die wordt gesuggereerd in de NVB Risicogebaseerde Standaard 'Actualisatie van klantgegevens' waarin banken de ruimte krijgen om in sommige (laag-risico) gevallen alleen *event driven* cliëntdossiers bij te werken.⁶⁷ Een dergelijke aanpak vinden wij ook beter passen bij de risicogebaseerde benadering van de Wwft/AMLR.

4. Samenwerking met derden

4.1. Algemeen

In deze paragraaf bespreken wij de verschillende vormen van samenwerking tussen verschillende instellingen onder de AMLR. Wij onderscheiden drie vormen: (i) uitbesteding (paragraaf 4.2)⁶⁸; (ii) introducerend cliëntenonderzoek (paragraaf 4.3)⁶⁹; en (iii) partnerschappen voor informatie-uitwisseling.⁷⁰ Over alle drie de vormen van samenwerking valt genoeg te schrijven, al kiezen wij ervoor om in dit artikel alleen stil te staan bij samenwerkingsvormen die thans ook onder de Wwft bestaan. Dit betekent dat wij de partnerschappen voor informatie-uitwisseling onbesproken laten.⁷¹

4.2. Uitbesteding

De Europese wetgever heeft aanleiding gezien om in de AMLR regels te stellen met betrekking tot het uitbesteden van de taken. De 'oude' anti-witwasrichtlijnen voorzagen tot op heden nog niet in een expliciet wettelijk kader op dit punt en stonden evenmin in de weg aan uitbesteding. De Nederlandse wetgever heeft – bewust of onbewust – die ruimte gepakt om nadere nationale regels voor Wwft-instellingen voor te schrijven.⁷²

In essentie schrijft de Wwft voor dat het voor een Wwft-instelling mogelijk is om bepaalde delen van het cliëntenonderzoek uit te besteden aan een derde. Het gaat hier dan om de volgende onderdelen: (i) de identificatie en verificatie van de cliënt; (ii) de identificatie en verificatie van de UBO; (iii) het vaststellen van het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie; (iv) het vaststellen van de vertegenwoordigingsbevoegdheid en de identificatie en verificatie van de vertegenwoordiger van de cliënt; en (v) het verifiëren of een cliënt voor zichzelf optreedt, dan wel ten behoeve van een derde.⁷³

Er is dus naar huidig recht niet voorzien in de mogelijkheid om het cliëntenonderzoek dat ziet op voortdurende controle van de zakelijke relatie, waaron-

64. Artikel 3(11) Wwft.

65. Artikel 26(2) AMLR.

66. Artikel 26(3) AMLR.

67. Zie: <https://www.nvb.nl/media/eemfqbnt/nvb-standaard-actualisatie-van-klantgegevens-nl.pdf>.

68. Artikel 18 AMLR

69. Artikelen 48-50 AMLR.

70. Artikel 75 AMLR.

71. Het verdient wel opmerking dat, naar wij begrijpen, Transactie Monitoring Nederland ("TMNL") – een samenwerkingsverband van vijf Nederlandse banken op het gebied van transactiemonitoring – opnieuw wordt opgezet om onder de AMLR een doorstart te kunnen maken onder dit nieuwe samenwerkingsregime. Zie bijv. het persbericht van TMNL d.d. 1 juli 2024 (<https://tmnl.nl/article/transactiemonitoring-nederland-past-werkwijze-aan-nieuwe-europese-wetgeving-aan/>). Het kabinet heeft in mei 2025 ook aangekondigd dat ze in 2026 samen met nationale publieke en private partners een pilot wil initiëren om te onderzoeken hoe gegevensdeling op Europees niveau kan worden vormgegeven

(zie brief Kabinet d.d. 14 mei 2025 over de nieuwe anti-witwasaanpak (<https://open.overheid.nl/documenten/4f5365de-a995-45e7-bb4d-982dfec67f5b/file>), p. 4.

72. M.W. Wallinga, S.M.C. Nuijten & A.M. Karagianni, Europeanisering van het antiwitwastoezicht, in: *Europeanisering van financieel recht (Preadvies voor de Vereniging van Financieel Recht 2024) (Serie Van der Heijden Instituut nr. 188)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, paragraaf 9.3.

73. Artikel 10(1) Wwft. Hierin worden ook een aantal aanvullende voorwaarden geschetst, zoals de eis van een schriftelijke overeenkomst indien de uitbesteding een structureel karakter heeft.

74. De oorsprong van dit nationale uitbestedingsverbod is wat ambigu. S.M.C. Nuijten heeft de stelling geponeerd dat deze keuze wel eens kan berusten op een misverstand (Zie: M.W. Wallinga e.a., *Europeanisering van financieel recht* (VDH nr. 188), p. 109-110). In de concept Memorie van Toelichting bij de wet Plan van aanpak witwassen heeft de wetgever in ieder geval het volgende over gezegd: "Uit de wetgeschiedenis wordt niet duidelijk waarom uitbesteding van transactiemonitoring niet mogelijk is. Dit bete-

der transactiemonitoring, uit te besteden.⁷⁴ De ratio hierachter vanuit AML/CFT perspectief ontbreekt en in de praktijk levert dit niet zelden een betrekkelijk onwerkbaar situatie op tussen instellingen en dienstverleners, omdat dienstverleners vanuit een breder pakket aan diensten vaak wel zicht hebben op transacties en gedragingen van cliënten, maar de Wwft lijkt het niet toe te staan dat zij iets met deze informatie mogen doen in het kader van (transactie)monitoring.⁷⁵ De AFM en DNB hebben in de praktijk een uitzondering geformuleerd op dit 'uitbestedingsverbod', namelijk wanneer de voortdurende controle van de zakelijke relatie wordt uitbesteed aan een andere entiteit binnen dezelfde groep.⁷⁶

De AMLR maakt een einde aan deze 'nationale kop', en introduceert zowel beleidsmatige als inhoudelijke vereisten ten aanzien van uitbestedingsrelaties. Beleidsmatig schrijft de AMLR voor dat instellingen gehouden zijn in hun AML/CFT raamwerk aandacht te besteden aan de uitbesteding van taken aan derden.⁷⁷ Artikel 18 AMLR schrijft vervolgens het inhoudelijke kader voor.

Voordat een instelling mag starten met de uitbesteding, verlangt de AMLR dat een instelling de toezichthouder in kennis stelt van de uitbestedingsrelatie.⁷⁸ Deze kennisgeving houdt overigens naar ons oordeel geen instemmingsrecht voor de toezichthouder in, immers de kennisgeving is met name geïntroduceerd om de toezichthouder te informeren in het kader van haar toezicht.⁷⁹ Het is dan ook aan de instelling zelf om ervoor te zorgen dat de uitbesteding geen wezenlijke afbreuk doet aan het vermogen van de toezichthouder om toezicht te houden.⁸⁰ Een instelling moet desgevraagd wel kunnen aantonen dat zij begrijpt hoe de derde de uitbestede taken verricht, en dat de dienstverlening van de derde daadwerkelijk bijdraagt aan het verminderen van de risico's waaraan de instelling is blootgesteld.⁸¹ Een instelling moet zich vooraf vergewissen dat de derde voldoende gekwalificeerd is om de uitbestede taken uit te voeren.⁸² Net als onder de Wwft blijft de instelling zelf ook (eind)verantwoordelijk voor de naleving van de AMLR.⁸³

De AMLR stelt harde voorwaarden aan de taken die niet mogen worden uitbesteed aan een derde.⁸⁴ De volgende taken mogen in geen geval worden uitbesteed: (i) het voorstel en goedkeuring van de bedrijfsbrede risicoanalyse; (ii) de goedkeuring van beleid, gedragslijnen en procedures; (iii) de vaststelling van een risicoprofiel van een cliënt; (iv) het besluit om een zakelijke relatie aan te gaan, dan wel een transactie uit te voeren; (v) het melden van verdachte transacties aan de FIU; en (vi) de criteria die gebruikt worden in de transactiemonitoring. Inhoudelijk gezien vinden wij het niet meer dan logisch dat deze taken achterblijven bij de instelling zelf. Het Europese uitbestedingsverbod omvat onzes inziens ook het beleid inzake de training en screening van medewerkers, en gegevensbewaring en daarmee samenhangende naleving van privacyregelgeving.⁸⁵ Deze nieuwe Europese lijn is een aanzienlijke verruiming ten opzichte van het huidige Nederlandse uitbestedingsverbod. Deze stap lijkt ons een welkome ontwikkeling voor de sector, omdat er in onze ervaring een (grote) behoefte bestaat om ook de voortdurende controle van de zakelijke relatie te kunnen uitbesteden aan een derde. Ook maakt de AMLR bij voorbaat een einde aan de discussie of het gebruik van software aangeleverd door derden kwalificeert als uitbesteding (het antwoord is overigens: nee).⁸⁶

Doorlopend moet een instelling ook nog aan een aantal aanvullende verplichtingen voldoen. De instelling moet erop toezien dat de derde, inclusief eventuele onderuitbesteders, het door de instelling vastgestelde beleid goed naleeft.⁸⁷ Een letterlijke lezing van deze verplichting brengt met zich dat de uitbestede taken altijd moeten worden verricht op basis van het beleid van de uitbestedende instelling, en dat daarvoor niet het beleid van de derde kan worden gevolgd. Wij zien echter in de praktijk vaak voorkomen dat een Wwft-instelling ervoor kiest om, na bestudering, het beleid van de derde ten aanzien van de taken waar de uitbesteding betrekking op heeft, *grosso modo* over te nemen met aanpassing waar dit opportuun is gelet op het specifieke profiel van de instelling. Het lijkt ons dat deze praktijk onder de AMLR ook kan worden voortgezet, met dien verstande dat de instelling onder de AMLR het beleid van de derde

kent dat transactiemonitoring in alle gevallen door de instellingen zelf gedaan moet worden en dus niet uitbesteed kan worden aan bijvoorbeeld een gespecialiseerd bedrijf. Dit terwijl bijvoorbeeld voor cliëntenonderzoek geen verbod op uitbesteding geldt. De (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn verbiedt uitbesteding bij transactiemonitoring niet en stelt alleen regels over het kunnen afgaan op cliëntenonderzoek verricht door een derde."

75. Vanuit privacy-oogpunt kan hier wel nog een en ander tegen in worden gebracht. Hier verwijzen wij bijvoorbeeld naar de principiële bezwaren van de Autoriteit Persoonsgegevens tegen de (oude) opzet van TMNL. Zie bijv: het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens d.d. 10 maart 2020 'Advies consultatieversie voorstel voor de wet plan van aanpak witwassen', maar ook de inbreng van de Autoriteit Persoonsgegevens voor een rondetafelgesprek met de Tweede Kamer over het wetsvoorstel van plan aanpak witwassen d.d. 26 januari 2023 (<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/inbreng-ap-rondetafelgesprek-wetsvoorstel-plan-va>

n-aanpak-witwassen), en de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens d.d. 13 juli 2023 waarin de Autoriteit antwoord geeft op vragen vanuit de ministeries over het – gewraakte – wetsvoorstel plan van aanpak witwassen (https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/2023-11/20230714_Antwoord_AP_op_vragen_Mi_nFin_wet_plan_van_aanpak_witwassen.pdf).

76. AFM Leidraad, p. 28; DNB Q&As Wwft, p. 44.
 77. Artikel 9(2)(a)(v) AMLR.
 78. Artikel 18(1) AMLR.
 79. Overweging 49 AMLR.
 80. Artikel 18(5) AMLR.
 81. Artikel 18(2) AMLR.
 82. Artikel 18(4) AMLR.
 83. Artikel 18(2) AMLR.
 84. Artikel 18(3) AMLR.
 85. Artikel 18(3)(b) juncto artikel 9(2)(vi), 9(2)(viii) en 9(2)(x) AMLR.
 86. Overweging 47 AMLR. Cf. DNB Q&A Wwft, p. 44.
 87. Overweging 18 AMLR; Artikel 18(4) AMLR.

officieel moet goedkeuren. De AMLR verlangt in dit kader ook van een instelling dat de afspraken tussen de instelling en de derde contractueel worden vastgelegd, inclusief de monitoringsrechten van de instelling. De frequenties van de controle moeten worden afgestemd op de 'kritieke aard' van de uitbestede taken.⁸⁸

De AMLR laat overigens in het midden of het hierboven beschreven raamwerk ook ziet op intra-groep uitbestedingsrelaties. De AMLR schermst slechts met de – niet gedefinieerde – term 'dienstverlener'. Wij gaan er, samen met onder andere DNB⁸⁹, vanuit dat intra-groep uitbesteding mogelijk blijft onder de AMLR, en dat het hierboven beschreven raamwerk onverkort van toepassing is. Dit past ook in het bredere Europese (en Nederlandse) plaatje waarbij uitbestedingsregels ook van toepassing zijn op intra-groepsrelaties.⁹⁰ De AMLA komt op uiterlijk 10 juli 2027 met nadere richtsnoeren over uitbesteding, en dit lijkt ons bij uitstek een onderwerp waar de richtsnoeren duidelijkheid over moeten gaan geven. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor wat moet worden verstaan onder 'kritieke functies', of wanneer een dienstverlener 'voldoende gekwalificeerd' is.

Deze nieuwe regels met betrekking tot uitbesteding bieden de sector aan de ene kant meer ruimte om bepaalde taken uit te besteden, maar roepen aan de andere kant ook zwaardere governance verplichtingen in het leven. Voor de gemiddelde financiële instelling zullen deze governance verplichtingen geen aanzienlijke verzwaring betekenen, aangezien deze uitbestedingsregels al grotendeels overeenkomen met de sectorale uitbestedingsregels. Deze (aanvullende) governance vereisten gaan dan ook met name zwaar wegen voor alle financiële instellingen (en overige instellingen) die nog niet aan dergelijke regels moeten gaan voldoen.

4.3. Introducerend cliëntenonderzoek⁹¹

De Wwft voorziet in de mogelijkheid voor een Wwft-instelling om het cliëntenonderzoek niet zelf uit te voeren, maar door een andere Wwft-instelling (de introducerende partij) te laten verrichten.⁹² De ontvangende Wwft-instelling neemt dan als het ware het reeds verrichte cliëntenonderzoek over van de introducerende Wwft-instelling. Dit regime is terug te voeren naar AMLD 3, die voor het eerst regels

stelde voor de uitvoering van een cliëntenonderzoek door derden.⁹³

Instellingen mogen onder de AMLR blijven steunen op andere instellingen in de zin van de AMLR, ongeacht of deze in de EU of derde land zijn gevestigd⁹⁴, mits de introducerende partij: (i) cliëntenonderzoek heeft verricht, en de bewijsstukken bewaart, in lijn met de vereisten die de AMLR (of gelijkwaardige vereisten als de introducerende partij is gevestigd in een derde land) daaraan stelt; en (ii) de introducerende partij onder AML/CFT toezicht staat die consistent is met hoofdstuk IV AMLD6. De AMLR brengt overigens wel een limitering aan ten aanzien van de delen van het cliëntenonderzoek waar een instelling mag steunen op het onderzoek van de introducerende partij, namelijk de delen die zien op: a) de identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt; b) de identificatie en verificatie van de UBO('s), inclusief de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de client; en c) doel en aard van de zakelijke relatie.⁹⁵ Net zoals onder de Wwft blijft de ontvangende instelling zelf eindverantwoordelijk voor de naleving van de AMLR.⁹⁶

De AMLR voorziet ook in een nieuwe procedure die moet worden gevolgd wanneer de instelling wil vertrouwen op het cliëntenonderzoek dat is verricht door de introducerende partij. De instelling is gehouden om alle nodige informatie met betrekking tot het cliëntenonderzoek, of de voorgenomen bedrijfsactiviteit, te verkrijgen.⁹⁷ De (contractuele) verhouding moet zo worden ingeregeld dat de introducerende partij, op verzoek, de onderliggende bewijsstukken overlegt.⁹⁸ Deze informatie moet onverwijld, en uiterlijk binnen vijf werkdagen, worden verstrekt.⁹⁹ Dit alles moet schriftelijk worden vastgelegd.¹⁰⁰

Onze conclusie is dat dit proces onder de AMLR niet fundamenteel wijzigt, maar wel verder wordt gestroomlijnd. Voor de Nederlandse financiële sector is wat ons betreft de belangrijkste ontwikkeling dat onder de AMLR *alle* instellingen kunnen acteren als een introducerende partij. Ook wordt helder afgebakend voor welke delen van het cliëntenonderzoek kan worden vertrouwd op het werk van de introducerende partij, en wat voor afspraken partijen onderling met elkaar moeten maken. Dit zijn wat ons betreft goede ontwikkelingen. De AMLA komt op uiter-

88. Artikel 18(4) AMLR.

89. DNB Q&A Wwft, p. 44.

90. Zie bijv. artikel 32 Bpr Wft; *Stb.* 2024/10, p. 50-51.

91. Wij beperken ons in deze paragraaf tot de bespreking van het introducerende cliëntenonderzoek op 'instellingsniveau', en niet op 'groepsniveau' (vgl. artikel 5, tweede lid, Wwft en Artikel 48, derde lid, AMLR).

92. Artikel 5(1)(a) Wwft.

93. Zie ook M.W. Wallinga e.a., *Europeanisering van financieel recht* (VDH nr. 188), p. 109-110.

94. Let wel: een instelling mag niet steunen op het onderzoek dat is verricht door een introducerende partij die is gevestigd in een hoog risico jurisdictie (zie Hoofdstuk III, Afdeling 2, AMLR.), waarbij de AMLR wel voorziet in een uitzondering wanneer de introducerende partij on-

derdeel uitmaakt van dezelfde groep als de instelling (zie artikel 48(4) AMLR.).

95. De Nederlandse wetgever heeft zich in het kader van de Wwft – terecht – afgevraagd hoe wenselijk/werkbaar het is om het doel en aard van de zakelijke relatie door de introducerende partij te laten vaststellen. Deze kanttekening geldt wat ons betreft ook onverkort onder de AMLR. Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 238, nr. 3, p. 15.

96. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 51; artikel 48(1) AMLR.

97. Artikel 49(1) AMLR.

98. Artikel 49(2) AMLR.

99. Artikel 49(3) AMLR.

100. Artikel 49(4) AMLR.

lijk 27 juli 2027 met richtsnoeren op dit onderwerp, waaronder over het toezicht dat moet worden gehouden op deze vorm van samenwerking.¹⁰¹

5. Overgangsregime

De AMLR voorziet opmerkelijk genoeg niet in overgangsrecht. Dit betekent heel formeel gezien dat een instelling per 10 juli 2027 haar governance¹⁰², en haar cliëntdossiers in lijn moet hebben gebracht met de vereisten van de AMLR (en AMLD6). De Nederlandse wetgever koos er ten tijde van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn voor om op nationaal niveau wel te voorzien in risicogebaseerd overgangsrecht met betrekking tot reeds bestaande zakelijke relaties.¹⁰³ Deze ruimte om via nationale regelgeving te zorgen voor een ‘zachte’ landing bestaat niet onder de AMLR. Sterker nog: de AMLR voorziet ook niet in de grondslag om vooruitlopend op 10 juli 2027 aanvullende (persoons)gegevens te verwerken in het kader van het cliëntenonderzoek.¹⁰⁴ Kortom: op basis van alleen de wettekst moeten alle instellingen op 10 juli 2027 alle cliëntdossiers conform de AMLR hebben samengesteld (en hun governance hebben aangepast).

De Nederlandse wetgever noemt dit – terecht – een onmogelijke verwachting wat betreft het cliëntenonderzoek.¹⁰⁵ Deze weeffout is op nationaal en Europees niveau aangekaart. De weerslag daarvan is terug te zien in de Concept RTS CDD. Daar is voorts nog voor de – in onze ogen logische – lijn gekozen om ten aanzien van nieuwe zakelijke relaties per 10 juli 2027 de nieuwe vereisten zoals vervat in de Concept RTS CDD voor het cliëntenonderzoek toe te passen.¹⁰⁶ Voor al bestaande zakelijke relaties wordt een risicogebaseerde benadering voorgesteld, waarbij een instelling maximaal vijf jaar de tijd heeft om de cliëntdossiers bij te werken.¹⁰⁷ EBA lijkt hier aansluiting te zoeken bij de vijfjaartermijn voor het actualiseren van dossiers van cliënten met een gemiddeld of lager risicoprofiel.¹⁰⁸ Uit de systematiek van de AMLR volgt dat dossiers van cliënten met een hoog risicoprofiel jaarlijks moeten worden beoordeeld.¹⁰⁹ Tegen die achtergrond kunnen wij ons voorstellen dat instellingen binnen een jaar na 10 juli 2027 alle hoog-risico cliëntdossiers opnieuw hebben bekeken, om vervolgens de overige cliëntdossiers risicogebaseerd te beoordelen.

Volledigheidshalve: het overgangsregime ziet dus alleen op bestaande zakelijke relaties. Alle verplichtingen omtrent governance, uitbesteding en trans-

actiemonitoring gelden wel onverkort per 10 juli 2027, evenals de (nieuwe) verplichtingen omtrent het te verrichten cliëntenonderzoek met betrekking tot nieuwe zakelijke relaties. Instellingen moeten dan ook bijtijds beginnen met het in kaart brengen van de nieuwe verplichtingen, en de impact van de AMLR op de bedrijfsvoering. Een complicerende factor is dat veel van de verplichtingen nog nader moeten worden uitgewerkt in gedelegeerde verordeningen en richtsnoeren, waarvan een groot deel pas op uiterlijk 10 juli 2027 verstrekt moet worden. Wij verwachten dat toezichthouders – in lijn met de oproepen die hier, naar wij begrijpen, al over zijn gedaan – hiermee rekening gaan houden in hun toezicht.

6. Afsluiting

Wij sluiten met dit artikel een tweedelige vogelvlucht door de AMLR af. Waar wij initieel hoopvol dachten te zullen gaan schrijven over harmonisatie, een risicogebaseerde benadering, een grotendeelse herhaling van reeds bekende verplichtingen, meer duidelijkheid voor marktpartijen en – daarmee – een relatief beperkte impact van de AMLR ten opzichte van de Wwft, blijkt dat achteraf wat naïef.

Zeker, de AMLR bereikt als rechtstreeks werkende verordening meer harmonisatie tussen lidstaten en de aanvullende richtsnoeren en technische reguleringsnormen van de AMLA zullen daar verder aan bijdragen. Tegelijkertijd zien we in de AMLR en de Concept RTS CDD ook een verdere uitbreiding en uitdieping van verplichtingen voor instellingen. Denk daarbij aan de inrichting van de governance, het verplichte cliëntenonderzoek en de regels over (transactie)monitoring, maar ook ogenschijnlijk kleine veranderingen zoals de wijziging van de UBO-definitie. AMLR schrijft meer en dwingender regels voor op deze onderwerpen.

Bovendien, als de Concept RTS CDD een voorbode zijn van wat er nog gaat komen vanuit de AMLA, kunnen instellingen nog het nodige verwachten. Met die uitbreiding van regels en mate van detail is ook nog de vraag of het risicogebaseerde karakter niet te veel onder druk komt. De (toezicht)praktijk zal dat moeten uitwijzen. Onze eerste indruk is dat de optelsom van administratieve lasten voor de financiële sector nog wel eens negatief kan gaan uitvallen gezien de aanvullende eisen die de AMLR en nadere regelgeving (gaan) stellen. Hopelijk wegen deze extra administratieve lasten op tegen het geharmoniseerde Europese AML/CFT-kader, al zal dit

101. Artikel 50 AMLR.

102. Zie uitgebreid over deze bepalingen: De Wit & Smith, ‘De nieuwe anti-witwasverordening op komst: Reikwijdte & governance nader beschouwd’, *TFR 2024/10*, paragraaf 5 e.v.

103. Artikel 38 Wwft; artikel 74 Wtt 2018.

104. Nederlandse regering, Overzicht lastenluwe implementaties AML-pakket d.d. 13 mei 2025 (<https://open.ove.rheid.nl/documenten/497b3bd5-6966-41e3-aa7a-7fb1e8a4870a/file>), p. 3.

105. Nederlandse regering, Overzicht lastenluwe implementaties AML-pakket d.d. 13 mei 2025 (<https://open.ove.rheid.nl/documenten/497b3bd5-6966-41e3-aa7a-7fb1e8a4870a/file>), p. 3.

106. Volledigheidshalve: De AMLR voorziet ook niet in overgangsrecht met betrekking tot het UBO-register. Per 10 juli 2027 moeten partijen dan ook hun registratie in het UBO-register hebben aangepast (indien nodig).

107. Artikel 33 Concept RTS CDD.

108. Artikel 26(2)(b) AMLR.

109. Artikel 26(2)(a) AMLR.

laatste met name voordelig zijn voor instellingen die grensoverschrijdend actief zijn.

Dan sluiten wij dus toch af met een vaak gekozen uit-smijter bij de introductie van nieuwe toezichtraam-

werken: onderschat de impact van AMLR op de bedrijfsvoering, het interne beleid en individuele cliëntdossiers niet en begin op tijd met de implementatie.