

De nieuwe anti-witwasverordening op komst

Reikwijdte & governance nader beschouwd

mr. T.W.G. de Wit en mr. P. Smith¹

Er staat een grote verandering op stapel in Nederland ten aanzien van anti-witwasregelgeving. In 2021 introduceerde de Commissie een omvangrijk AML-pakket met een viertal legislatieve voorstellen waaronder een nieuwe verordening. Deze nieuwe Europese anti-witwasverordening is vanaf 10 juli 2027 toepassing. In dit artikel staan de auteurs stil bij de belangrijkste wijzingen in verband met de reikwijdte van de verordening en de aanvullende eisen die de verordening stelt aan de interne bedrijfsvoering van instellingen.

1. Inleiding en begrenzing

De aanleiding voor dit artikel vindt zijn oorsprong in juli 2021, toen de Europese Commissie (de **Commissie**) een omvangrijk pakket aan maatregelen publiceerde met betrekking tot het voorkomen van witwassen (*anti money laundering*, **AML**) en terrorismefinanciering (*combating the financing of terrorism*, **CFT**) (het **AML-pakket**) dat het regelgevend kader op het gebied van AML/CFT drastisch gaat veranderen.²

Het AML-pakket bevatte een viertal voorstellen: (i) een verordening tot oprichting van een nieuwe Europese AML/CFT-autoriteit (**AMLAR**)³; (ii) een verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (**AMLR**)⁴; (iii) de zesde anti-witwasrichtlijn (**AMLD6**) ter vervanging van de vierde anti-witwas-

richtlijn (**AMLD4**)⁵ (zoals gewijzigd door de vijfde anti-witwasrichtlijn (**AMLD5**)⁶)⁷, en (iv) een verordening tot herziening van de Verordening betreffende bij geldovermaking te voegen informatie (**WTR II**)⁸.

Het AML-pakket is vervolgens uitvoerig besproken in de triloog tussen de Commissie, het Europees Parlement (het **Parlement**) en de Europese Raad (de **Raad**). De onderhandelende partijen bereikten als eerst een akkoord over de WTR II.⁹ De WTR II is per 29 juni 2023 in werking getreden, en is per 30 december 2024 van toepassing. Een akkoord op de overige onderdelen van het AML-pakket liet langer op zich wachten. Het duurde tot februari 2024 voordat een allesomvattend akkoord was bereikt over de overige onderdelen van het AML-pakket, waarbij in de praktijk de locatie van de nieuw op te richten Europese AML/CFT-toezichthouder (*Anti-Money Launde-*

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

2. EC persbericht 21 juli 2021, Bestrijding van financiële criminaliteit: Commissie herzielt regels ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (IP/21/3690). In aanloop naar de adoptie van het AML-pakket zijn in de Nederlandse literatuur al de nodige artikelen over dit onderwerp verschenen. Zie bijvoorbeeld: S. Daniels & C. Van der Meulen, 'Europees AML/CFT-toezicht: een blik vooruit', FR 2021, nr. 5, L.B.G. Hillen & G.P. Roth, Voorstellen van de Europese Commissie tot hervorming van het Europese AML/CFT-landschap, *Ondernemingsrecht* 2022/5, B. Snijder-Kuipers, 'Nieuwe Europese anti-witwaswetgeving', FR 2023, nr. 4, L.G. Groen & M. van den Broek, Ontwikkelingen in het Europese anti-witwasbeleid: het EU Single Rulebook, *Tijdschrift voor S&O* 2023, nr. 1 en L.G. Groen & M. van den Broek, Ontwikkelingen in het Europese anti-witwasbeleid: de komst van de nieuwe EU-autoriteit AMLA en de bevoegdheden van nationale toezichthouders, *Tijdschrift voor S&O* 2023, nr. 2.

3. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/2010 (COM(2021) 421 final).

4. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (COM(2021) 420 final).

5. Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (*PbEU* 2015, L 141/73).

6. 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, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (*PbEU* 2018, L 156/43).

7. Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849 (COM/2021/423 final).

8. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldovermakingen van geld en van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (herschikking) (COM/2021/422 final).

9. Verordening (EU) 2023/1113 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende bij geldovermakingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 (*PbEU* 2023, L 150/1).

ring and Countering the Financing of Terrorism Authority, de **AMLA**) met name een heet politiek hangijzer bleek te zijn.¹⁰ De AMLR¹¹, AMLAR¹² en AMLD6¹³ zijn uiteindelijk op 19 juni 2024 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. AMLR en AMLD6 zijn per 10 juli 2024 in werking getreden, en grotendeels per 10 juli 2027 van toepassing.¹⁴ De AMLAR is per 25 juni 2024 in werking getreden en vanaf 1 juli 2025 grotendeels van toepassing.¹⁵ De AMLA start met ingang van 2028 met haar toezicht op geselecteerde instellingen.¹⁶

Dit artikel richt zich specifiek op de AMLR, aangezien het overgrote deel van de verplichtingen die op dit moment zijn opgenomen in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (de **Wwft**) ter implementatie van de AMLD4/5 zullen vervallen. In plaats daarvan gaan de direct in Nederland van toepassing zijnde bepalingen van de AMLR het kader vormen. Wij bespreken de meest in het oog springende veranderingen van deze nieuwe Europese verordening en haar verwachte impact voor de Nederlandse praktijk. Dit artikel richt zich daarbij specifiek op de spelers die actief zijn op de financiële markt. In dit artikel wordt eerst ingegaan op de doelstelling van de AMLR en wordt de verhouding tussen de AMLR, AMLD6 en de Wwft besproken. Daarna wordt de aangepaste en bredere reikwijdte van de AMLR besproken, en wordt ingegaan op de verzwaarde governance eisen die de AMLR aan instellingen¹⁷ stelt. Tot slot wordt afgesloten met een aantal observaties over de impact van de AMLR op het Nederlandse AML/CFT-landschap.

2. Harmonisatie

De meest in het oog springende wijziging is het feit dat de meeste maatregelen op het gebied van AML/CFT met de introductie van de AMLR worden vastgelegd in een verordening, en niet meer in een richtlijn. Een verordening is direct van toepassing in alle lidstaten van de Europese Unie (EU).¹⁸ Een richtlijn daarentegen heeft geen directe werking, en moet door de lidstaten worden omgezet in nationale wetgeving. Afhankelijk van of gekozen is voor minimum- of maximumharmonisatie hebben lidstaten dan de vrijheid om nationaal aanvullende maatregelen te nemen die verder gaan dan de door de richtlijn voorgeschreven regels (in Nederland ook wel een 'nationale kop' genoemd).¹⁹ Dat laatste is dus met de AMLR grotendeels niet mogelijk. AMLR en AMLD6 bieden lidstaten overigens wel de mogelijkheid om op bepaalde onderwerpen nadere regels te stellen.

De AML/CFT-wetgeving op Europees niveau was tot op heden vervaardigd in verschillende richtlijnen, waarvan de eerste anti-witwasrichtlijn dateert uit 1991.²⁰ Deze richtlijn uit 1991 is de afgelopen drie decennia meerdere keren aangepast, laatstelijk in 2019, waarbij het raamwerk steeds uitging van het concept van minimumharmonisatie. Dit maakt het AML/CFT-landschap in de EU tot op heden een lappendeken waarbij de aanpak van witwassen/terrorismedefinanciering en interpretatie van EU regels van land tot land verschilt. Deze fragmentatie staat haaks op de grondgedachte van een geïntegreerde interne markt, en het feit dat witwassen en terrorismedefinanciering grensoverschrijdend plaatsvindt. De aanpak van witwassen en terrorismedefinanciering moest wat de

10. Op 22 februari 2024 maakte de Raad en het Parlement bekend dat zij een akkoord hadden bereikt over de nieuwe zetel van de AMLA, en dat de AMLA in Frankfurt am Main wordt gevestigd (Persmededeling 150/24).
11. 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 terrorismedefinanciering (PbEU L 2024/1624).
12. Verordening (EU) 2024/1620 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismedefinanciering en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/2010 (PbEU L 2024/1620).
13. 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 terrorismedefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849 (PbEU L 2024/1640).
14. Artikel 90 AMLR en artikel 78 juncto 79 AMLD6.
15. Artikel 108 AMLAR.
16. Overweging 86 AMLAR. Zie ook de website van de Commissie waarin verschillende mijlpalen voor de AMLA worden besproken, te vinden via: finance.ec.europa.eu/financial-crime/amla/about-amla_en.
17. De AMLR (en AMLD 4/5) gaan uit van de term meldingsplichtige instelling, maar voor de leesbaarheid kiezen de auteurs ervoor om in dit artikel de term instelling te gebruiken. Kort en goed zijn instellingen de instellingen die op basis van de anti-witwasregelgeving zijn gehouden om cliëntenonderzoek te verrichten, transactiemonitoring uit te voeren en eventuele ongebruikelijke/verdachte transacties te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid. Artikel 3 AMLR schrijft expliciet voor welke instellingen moeten worden beschouwd als 'meldingsplichtige instellingen'. In de Nederlandse context wordt tot op heden met name gesproken over de 'Wwft-instelling' (zie ook artikel 1a Wwft), maar deze term dekt onder de AMLR niet meer de lading. Tegen deze achtergrond kiezen wij ervoor om in dit artikel aan te sluiten bij de term 'instelling', maar bezigen wij wel de term 'Wwft-instelling' als wij verwijzen naar instellingen die onder de huidige Wwft vallen.
18. Dit volgt uit artikel 288, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Zie bijvoorbeeld HvJ EU 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend en Loos*).
19. Artikel 288(3) VWEU. Zie bijvoorbeeld ook: ECORYS, OpenKamp Adviesgroep en Europa Instituut, Koppen op EG-regelgeving. Eindrapportage definitief, Rotterdam 2006, and Europa Institute en Asser Institute, National Koppen op EG-regelgeving. Tweede ronde van meldingen van het bedrijfsleven over 'koppen' in de Nederlandse wet- en regelgeving, juridisch bekeken, Leiden 2007.
20. Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PbEU 1991, L 166/77). S.M.C. Nuijten heeft recentelijk het verloop van de verschillende anti-witwasrichtlijnen beschreven in 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.

Commissie betreft dan ook geharmoniseerd worden.²¹ Of de AMLR als *Single Rulebook* ook daadwerkelijk leidt tot de noodzakelijke harmonisatie moet in de praktijk blijken. Eerdere initiatieven van de Commissie om Europese financiële wetgeving te harmoniseren zijn geen onverdeeld succes gebleken.²²

3. AMLR/AMLD6 en impact op de Wwft

De Nederlandse wetgever heeft sinds 2008 ervoor gekozen om de verschillende anti-witwasrichtlijnen met name te implementeren in de Wwft en het aanverwante Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 en de Uitvoeringsregeling Wwft. De Wwft gaat veel aan relevantie inboeten nadat de AMLR en AMLD6 van toepassing zijn geworden aangezien de belangrijkste verplichtingen dan niet langer in de Wwft staan, maar in de direct van toepassing zijnde AMLR.

De AMLR voorziet namelijk in regels met betrekking tot, onder meer: (i) governance vereisten ten aanzien van instellingen (denk daarbij aan wat wij nu kennen als de Wwft-verantwoordelijke binnen het hoger leidinggevend personeel, de compliance officer en internal audit officer), en (ii) de maatregelen die instellingen moeten nemen ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (denk daarbij primair aan het cliëntonderzoek en transactiemonitoring).²³ AMLD6 daarentegen bevat de regels die zien op, onder meer: (i) de supranationale en nationale risicoanalyses; (iii) het opzetten en toegang verlenen tot centrale registers met betrekking tot uiteindelijk belanghebbenden, bankrekeningen en onroerend goed en (iii) de taken en verantwoordelijkheden van financiële-inlichtingeneenheden (*Financial Intelligence Units*, **FIU's**) en nationale toezichthouders.²⁴ Naar verwachting verdwijnt de Wwft niet volledig omdat de Nederlandse wetgever AMLD6 moet omzetten in nationale wetgeving en mogelijk uitvoering gaat geven aan bepaalde lidstaatopties uit de AMLR.²⁵

Wat met de introductie van de AMLR naar ons oordeel van belang is te realiseren, is dat de (uitgebreide) parlementaire geschiedenis bij de Wwft en haar voorgangers²⁶ niet langer of nog beperkt relevant gaat zijn voor de uitleg van de betreffende AML/CFT-maatregelen. Voor nadere uitleg van de AML/CFT-maatregelen moet primair naar de AMLR en de in verband daarmee gepubliceerde toelichting, zoals de overwegingen bij de AMLR, richtsnoeren, en vragen en antwoorden van de Commissie en de AMLA gekeken moeten worden. De vraag is ook wat dit bijvoorbeeld gaat betekenen voor de in de praktijk relevante toelichting van 'onze' toezichthouders De Nederlandsche Bank (**DNB**) en de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**). Gezien de doelstelling van de AMLR ligt het in de reden dat de toelichting van nationale toezichthouders op zijn minst minder relevant gaan worden, en dat instellingen (meer) gaan kijken naar de toelichting van de AMLA (of de Commissie) voor de uitleg van de relevante bepalingen.

4. Bredere reikwijdte instellingen

Artikel 3 AMLR beschrijft welke instellingen onder het toepassingsbereik van de AMLR vallen. Het valt op dat de Europese wetgever heeft gekozen om de reikwijdte van de AMLR uit te breiden. Dit betekent dat een grotere groep entiteiten maatregelen moet gaan nemen ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Schematisch laat het onderscheid tussen de reikwijdte van de huidige Wwft en de AMLR zich als volgt samenvatten, waarbij wij ons conform de insteek van dit artikel beperken tot de financiële marktspelers. Wij merken daarbij op dat de AMLR haar eigen definities kent, en daarmee op verschillende punten de Wwft, maar ook de Wet op het financieel toezicht (**Wft**) doorkruist. Een aantal interessante wijzigingen lichten wij daarna verder toe.

4.1. Schematisch overzicht

Type instelling	Wwft ²⁷	AMLR ²⁸
Kredietinstellingen	V	V
Een onderneming die geen kredietinstelling of beleggingsonderneming is en die een of meer van de werkzaamheden verricht zoals opgenomen in bijlage 1 bij CRD ²⁹ (onder andere het verstrekken van leningen, verlenen van betaaldiensten en de uitgifte van elektronisch geld etc.)	nrs. 2-12, 14-15 zoals opgenomen in bijlage 1 bij CRD	nrs. 2-12, 14-15 zoals opgenomen in bijlage 1 bij CRD
Wisselinstelling	V	V
Rekeninginformatiedienstverlener	V	X

21. Overwegingen 2-4 AMLR.

22. Zie ook M.W. Wallinga e.a., *Europeanisering van financieel recht* (VDH nr. 188), p. 103-105.

23. Artikel 1 AMLR.

24. Artikel 1 AMLD6.

25. Vooruitlopend op de AMLR heeft de Tweede Kamer recentelijk de Wet plan van aanpak witwassen aangenomen waarin een verbod is opgenomen op contante betalingen voor goederen vanaf EUR 3 000 (*Kamerstukken II*

2023/24, 36 228, nr. 16). Artikel 80 AMLR gaat uit van een verbod op contante betalingen voor goederen en diensten van maximaal EUR 10 000, een maximum waarvan lidstaten nationaal naar beneden mogen afwijken (zie artikel 80(2) AMLR).

26. De Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (WID), die in 2008 samen opgingen in de Wwft.

Financiële holding ³⁰	X	V
Gemengde financiële holding ³¹	X	V
Financiële gemengde holding ³²	X	V
Niet-financiële gemengde holding ³³	X	V
Levensverzekeraar (ex. natura-uitvaartverzekeraar)	V	V ³⁴
Verzekeringsholding ³⁵	X	V ³⁶
Gemengde verzekeringsholding ³⁷	X	V ³⁸
Bemiddelaar in levensverzekeringen	V	V
Beleggingsonderneming	V	V
Instelling voor collectieve belegging in effecten (icbe) en icbe-beheerders	V	V
Alternatieve beleggingsinstelling (abi) en abi-beheerders	V	V
Centrale effectenbewaarinstantie	V ³⁹	V
Kredietaanbieder	V ⁴⁰	V
Kredietbemiddelaar	X	V ⁴¹
Aanbieder van cryptoactivadiensten	V ⁴²	V
Bijkantoor van hierboven genoemde instellingen gelegen in de EU	V	V
Betaaldienstagent	V	V ⁴³
Trustkantoor of aanbieder van vennootschapsrechtelijke diensten	V	V ⁴⁴
Crowdfundingdienstverleners	X	V
Crowdfundingbemiddelaars ⁴⁵	X	V

27. Artikel 1a Wwft, hetgeen implementatie vormt van artikel 3 juncto artikel 2 AMLD 4/5.
28. Artikel 3 juncto artikel 2 AMLR.
29. Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (*PbEU* 2013, L 176/338).
30. Deze instelling wordt niet als zodanig gedefinieerd in de AMLR. Wij nemen aan dat de Europese wetgever aansluiting heeft getracht te zoeken bij de definitie zoals opgenomen in artikel 4(1)(20) CRR (Verordening EU 575/2013).
31. Deze instelling wordt niet als zodanig gedefinieerd in de AMLR. Wij nemen aan dat de Europese wetgever aansluiting heeft getracht te zoeken bij de definitie zoals opgenomen in artikel 4(1)(21) CRR.
32. Zie artikel 2(1)(10) AMLR.
33. Zie artikel 2(1)(13) AMLR.
34. In de AMLR wordt de natura-uitvaartverzekeraar, in tegenstelling tot de Wwft, niet expliciet uitgesloten van het toepassingsbereik, hetgeen zou betekenen dat de natura-uitvaartverzekeraar onverkort binnen de reikwijdte van de AMLR valt. Aan de andere kant kan betoogd worden dat de AMLR niet van toepassing is voor deze groep verzekeraars aangezien de verwijzing naar Solvency II (Richtlijn 2009/138/EG) voor de natura-uitvaartverzekeraar niet opgaat (zie artikel 10(1)). Het lijkt er vooralsnog op, op basis van een tekstuele interpretatie van de AMLR, dat de natura-uitvaartverzekeraars (ook) de AMLR moeten gaan toepassen vanaf juli 2027, tenzij uit nog te verschijnen Europese dan wel nationale guidance het tegendeel blijkt.
35. Deze instelling wordt niet als zodanig gedefinieerd in de AMLR, maar de Europese wetgever verwijst in de definitie van verzekeraar naar artikel 212(1)(f) Solvency II (Richtlijn 2009/138/EG).
36. Hoewel dit niet direct uit de relevante definities volgt, zouden wij menen dat een verzekeringsholding alleen onder de reikwijdte van de AMLR valt voor zover een dochteronderneming diensten verricht die vallen onder het toepassingsbereik van de AMLR (lees: levensverzekeringen of andere beleggingsverzekeringen aanbiedt). Zie ook overweging 10 AMLR.
37. Deze instelling wordt niet als zodanig gedefinieerd in de AMLR, maar de Europese wetgever verwijst in de definitie van verzekeraar naar artikel 212(1)(g) Solvency II (Richtlijn 2009/138/EG).
38. Hoewel dit niet direct uit de relevante definities volgt, zouden wij menen dat een gemengde verzekeringsholding alleen onder de reikwijdte van de AMLR valt voor zover een dochteronderneming diensten verricht die vallen onder het toepassingsbereik van de AMLR (bijvoorbeeld het aanbieden van levensverzekeringen of andere beleggingsverzekeringen). Zie ook overweging 10 AMLR.
39. Artikel 1a(1) juncto 1a(3)(a) Wwft juncto bijlage 1 punt 12 CRD.
40. Artikel 1a(1) juncto 1a(3)(a) Wwft juncto bijlage 1 punt 2 CRD.
41. Het gaat hier niet om kredietbemiddelaars die activiteiten verrichten onder de verantwoordelijkheid van een of meer kredietgevers of kredietbemiddelaars (zie artikel 3(3)(k) AMLR).
42. Het gaat hier om natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta aanbieden en natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig bewaartemonees aanbieden (zie artikel 1a(4)(l)-(m) Wwft). Nadat de MiCA-verordening (Verordening EU 2023/1114) van toepassing is geworden gaan substantieel meer aanbieders van cryptoactivadiensten onder de reikwijdte van de Wwft vallen (zie ook de Uitvoeringswet verordening bij geldovermakingen en overdrachten van cryptoactiva te voegen informatie die op dit moment voorligt bij het Nederlandse parlement, *Kamerstukken II* 2023/24, 36 526).
43. Artikel 38 AMLD6.
44. Ten opzichte van AMLD4/5 is deze definitie onder de AMLR op een wezenlijk punt aangepast waar het gaat

4.2. Opvallende ontwikkelingen voor de financiële sector

Het toepassingsbereik van de AMLR brengt een aantal noemenswaardige wijzigingen met zich voor de financiële sector ten opzichte van de huidige situatie onder de Wwft. Hieronder worden vijf interessante ontwikkelingen besproken:

1) *holdings*: financiële holdings, gemengde financiële holdings, financiële gemengde holdings, niet-financiële gemengde holdings, verzekeringsholdings en gemeente verzekeringsholdings (kort samengevat: alle holdings, die zelf geen dochteronderneming zijn, met een instelling als dochteronderneming) vallen onder het toepassingsbereik van de AMLR. Wij maken uit de overwegingen bij de AMLR op dat de Europese wetgever hier een consistente lijn heeft willen trekken om het toezicht op deze instellingen te waarborgen.⁴⁶ Deze groep entiteiten valt niet onder de reikwijdte van de Wwft. Al deze entiteiten moeten dus zelfstandig gaan voldoen aan de vereisten die de AMLR stelt aan, onder meer, governance, cliëntenonderzoek etc. Wij vinden deze wijziging in reikwijdte opvallend, omdat een holding toch naar zijn aard geen of beperkte activiteiten heeft. Deze structuren moeten voldoen aan de vereisten die de AMLR stelt op groepsniveau, inclusief, onder meer, het hebben van een AML/CFT-groepsbeleid voor zover de moederonderneming onder de reikwijdte van de AMLR valt (zie ook paragraaf 5.8).⁴⁷ Mogelijk dat daarin ook enige efficiëntie gezocht kan worden hoe de regels in de praktijk worden nageleefd, waarbij algemeen groepsbeleid kan gelden dat voor iedere instelling binnen de groep geldt en specifiek beleid afgestemd op de aard en activiteiten van individuele instellingen. Het is overigens niet zo dat verschillende instellingen in de groep elkaar over en weer als cliënt moeten zien waarop zij cliëntonderzoekmaatregelen moeten toepassen. De AMLR is niet van toepassing op financiële activiteiten of andere financiële diensten die leden van een groep verrichten ten aanzien van andere leden van diezelfde groep.⁴⁸

2) *rekeninginformatiedienstverlener*: in tegenstelling tot de Wwft⁴⁹ zijn rekeninginformatiedienstverle-

ners (betaaldienstverleners die rekeninginformatiediensten verlenen) uitgezonderd van het toepassingsbereik van de AMLR.⁵⁰ De AMLR besteedt zelf geen aandacht aan deze expliciete *carve out*, maar het ligt in de rede om aan te nemen dat in deze uitzondering is voorzien gezien het feit dat een rekeninginformatiedienstverlener niet actief betrokken is bij enige betaalstroom, en daarmee een zeer minimale blootstelling heeft aan ML/TF-risico's. Voor rekeninginformatiedienstverleners hanteert DNB op dit moment specifieke uitleg van maatregelen op het gebied van cliëntonderzoek en transactiemonitoring, welke na inwerkingtreding van de AMLR dus niet langer relevant gaat zijn.⁵¹

3) *elektronischgeldinstellingen*: de Wwft kent op dit moment een uitzondering voor elektronischgeldinstellingen voor zover zij transacties verrichten die zijn gerelateerd aan betaalproducten met een beperkte reikwijdte.⁵² De AMLR kent echter niet eenzelfde uitzondering, en daarmee lijkt een einde te komen aan deze Nederlandse uitzondering.⁵³

4) *financiële dienstverleners*: de Europese wetgever heeft ook aanleiding gezien om in de AMLR het toepassingsbereik voor wat betreft financiële dienstverleners te verruimen. Zo vallen kredietbemiddelaars in de toekomst onder de reikwijdte van de AMLR. De belangrijkste reden voor deze uitbreiding is dat de Europese wetgever – terecht wat ons betreft – een kunstmatig onderscheid zag tussen banken en andere financiële instellingen die als kredietbemiddelaar actief waren (en dus AML/CFT-maatregelen moesten nemen), en andere partijen die vergelijkbare diensten verrichten, maar niet aan de AML/CFT-vereisten hoefden te voldoen terwijl zij aan vergelijkbare risico's op witwassen en terrorismefinanciering worden blootgesteld.⁵⁴ De vraag is echter wel of deze (ogenschijnlijke) uitbreiding van het toepassingsbereik van de AMLR relevant is voor de Nederlandse markt. Opvallend is namelijk dat de definitie van kredietbemiddelaar in de AMLR aanknoopt bij de situatie waarin een kredietbemiddelaar geldmiddelen onder zich houdt.⁵⁵ Voor zover ons bekend is het in Nederland niet gangbaar dat kredietbemiddelaars de geldmiddelen van krediet-

om het optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als gevolmachtigd aandeelhouder voor een andere persoon (vgl. artikel 2(1)(11) AMLR met artikel 3(1)(7) AMLD4/5).

45. Overweging 17 AMLR; artikel 2(1)(6) AMLR juncto artikel 3(3)(h) AMLR. Het gaat hierbij om partijen die expliciet geen vergunning hebben uit hoofde van de Crowdfundingverordening (Verordening EU 2020/1503), maar wel vergelijkbare diensten verlenen (zie ook overweging 17 AMLR). Volledigheidshalve: de Crowdfundingverordening kent geen definitie voor Crowdfundingbemiddelaars.

46. Zie ook overweging 10 AMLR.

47. Artikel 16 AMLR.

48. Overweging 11 AMLR.

49. Artikel 1a(1) juncto artikel 1a(3)(b) Wwft.

50. Artikel 2(1)(6)(a) AMLR. Uit het voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten en elektronischgeldinstellingen in de interne markt, houdende wij-

ziging van Richtlijn 98/26/EG en houdende intrekking van Richtlijn (EU) 2015/2366 en Richtlijn 2009/110/EG (PSD3) lijkt overigens ook te volgen dat rekeninginformatiedienstverleners geen AML/CFT-maatregelen meer hoeven te nemen aangezien uit artikel 36(2) PSD3 volgt dat een ingediend registratieverzoek niet verzeld hoeft te gaan van AML/CFT-documentatie (zie artikel 3(3)(k) PSD3).

51. Zie bijvoorbeeld: www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/sectoren/betaalinstellingen/integriteitstoezicht/vereisten-van-transactiemonitoring-rekeninginformatiediensten-dienst-8/.

52. Artikel 1a(3)(e) Wwft.

53. Artikel 19(7) AMLR biedt echter wel de mogelijkheid om een elektronischgeldinstelling gedeeltelijk vrij te stellen van bepaalde verplichtingen van het cliëntenonderzoek indien wordt voldaan aan een aantal cumulatieve voorwaarden (vgl. artikel 7 Wwft).

54. Overweging 22 AMLR.

55. Artikel 2(1)(6)(h) AMLR juncto artikel 3(3)(k) AMLR.

nemers onder zich houden, hetgeen maakt dat de meeste kredietbemiddelaars in Nederland, net zoals verbonden bemiddelaars en aangesloten ondernemingen, niet onder de reikwijdte van de AMLR zouden vallen.⁵⁶ Mocht een kredietbemiddelaar zich wel actief in de geldstroom tussen kredietgever en kredietnemer begeven, bijvoorbeeld in het geval dat de kredietnemer bevrijdend aan de kredietbemiddelaar kan betalen, dan ligt het in de rede een dergelijke kredietbemiddelaar wel onder de reikwijdte van de AMLR te scharen.⁵⁷

Net als in AMLD4/5 is een bemiddelaar in levensverzekeringen uitgezonderd van het toepassingsbereik van de AMLR voor zover deze (i) geen premies of bedragen van een cliënt int én (ii) onder de verantwoordelijkheid van een of meer verzekeraars of bemiddelaars handelt voor de producten die hen respectievelijk betreffen (lees: de verbonden verzekerings-tussenpersoon (EU)/verbonden bemiddelaar (NL)).⁵⁸ Deze groep van instellingen is niet expliciet uitgesloten van het toepassingsbereik van de Wwft, en zou dat onder de AMLR dus wel zijn. Bemiddelaars in schadeverzekeringen blijven, net zoals onder de Wwft, uitgezonderd.

5) *abi's en abi-beheerder*: de AMLR - net als de huidige Wwft – verwijst specifiek naar *abi's* en *abi-beheerders* alsook *icbe's* en *icbe-beheerders*, waar AMLD4/5 nog verwijst naar een meer algemene term 'instellingen voor collectieve belegging'. Interessant daarbij is dat de AMLR bepaalt dat het moet gaan om *abi's* zoals gedefinieerd in artikel 4 lid 1 punt a) van Richtlijn 2011/61/EU (de **AIFMD**) en *abi-beheerders* zoals gedefinieerd in artikel 4 lid 1 punt b) AIFMD, die binnen het toepassingsgebied van artikel 2 van de AIFMD vallen. Deze laatste zinsnede is bijzonder interessant. Artikel 2 van de AIFMD geeft het toepassingsbereik van de AIFMD weer en bepaalt dat diverse type *abi-beheerders* binnen het bereik van de AIFMD vallen, maar daarbij wel met inachtneming van artikel 2 lid 3 en artikel 3 AIFMD. In artikel 2 lid 3 AIFMD is bepaald dat de AIFMD niet van toepassing is op diverse type instellingen, zoals *holdings*. In artikel 3 AIFMD zijn de vrijstellingen van de AIFMD opgenomen, waaronder voor *abi-beheerders* die *abi's* binnen groepsverband beheren (artikel 3 lid 1 AIFMD) en kleine *abi-beheerders* die *abi's* beheren waarvan de activa beneden bepaalde drempels blijven (artikel 3 lid 2 AIFMD). Op die laatste categorie kleine *abi-beheerders* zijn slechts enkele bepalingen van de AIFMD van toepassing. Zoals wij het toepassingsbereik van de AMLR interpreteren, is de AMLR *niet* van toepassing op *abi-beheerders* zoals benoemd in artikel 2 lid 3 en artikel 3 AIFMD.

De relevantie hiervan is als volgt. Op dit moment is het onder de huidige Wwft zo dat *abi's* binnen het toepassingsbereik vallen, ongeacht of de *abi-beheerder* een vergunning heeft van de AFM of gebruikmaakt van de vrijstelling van de vergunningplicht uit hoofde van artikel 2:66a Wft (ook wel het zogenoemde AIFMD Registratieregime genoemd).⁵⁹ Artikel 2:66a Wft vormt de implementatie van artikel 3 lid 2 AIFMD. Kortom: dit zou betekenen dat *abi-beheerders* die opereren binnen het AIFMD Registratieregime, met de inwerkingtreding van de AMLR, niet binnen het bereik vallen van de AMLR. Dat zou voor de markt een verstrekkende wijziging zijn, nu in Nederland veel *abi-beheerders* gebruikmaken van het AIFMD Registratieregime⁶⁰ en de AFM ze ook nadrukkelijk betreft in haar toezicht uit hoofde van de Wwft. Het is wenselijk dat hier op enig moment standpunt over ingenomen wordt door de AFM en bij voorkeur (ook) het Ministerie van Financiën, al dan niet met een beroep op artikel 3 AMLD6.⁶¹ Al was het maar omdat – zoals hierna gaat blijken – de AMLR een lastenverzwaring teweeg brengt voor instellingen en de betreffende *abi-beheerders* bij uitstek veelal relatief kleine organisaties betreffen, waarvan sterk afgevraagd kan worden of deze kleine *abi-beheerders* voldoende geëquipeerd zijn om aan de normen van de AMLR te voldoen.

Overigens is ook relevant dat *abi-beheerders* specifiek binnen de reikwijdte worden betrokken. Dat laatste was nog niet het geval onder AMLD4/5, maar is in de Wwft opgelost door op te nemen dat ten aanzien van een *abi* met een externe beheerder, de externe beheerder verantwoordelijk is voor naleving van de Wwft door de *abi*. Met de AMLR hebben straks beide dus een eigen verantwoordelijkheid. Uit overweging 23 bij de AMLR blijkt dat onnodig dubbel werk moet worden voorkomen voor *abi* en *abi-beheerder*. De AML/CFT-maatregelen op het niveau van de *abi* en de *abi-beheerder* mogen niet identiek zijn, maar moeten de taakverdeling tussen *abi* en *abi-beheerder* weerspiegelen. In de Nederlandse praktijk waar een externe *abi-beheerder* een of meerdere *abi's* beheert, welke *abi's* zelf veelal geen enkele *substance* hebben, betekent dit toch vaak dat de *abi-beheerder* de AML/CFT-maatregelen dicteert en waarborgt dat ze worden nageleefd. Dit laatste geldt ook voor *icbe's* en *icbe-beheerders*.

56. Artikel 3(3)(k) AMLR.

57. Zie ook overweging 22 AMLR. Wij laten andere toezicht-rechtelijke vraagstukken overigens buiten beschouwing, zoals op het gebied van betaaldienstverlening.

58. Overweging 9 AMLR; artikel 2(1)(6)(c) AMLR. Deze uitzondering bestond dus al onder AMLD4/5 (zie artikel 3(2)(e)).

59. Zie voor verdere uitleg hierover T.W.G. de Wit, 'De Wwft voor asset managers - Praktische handvatten en les-

sons learned voor fondsbeheerders en beleggingsondernemingen', *FR* 2020/3, p. 82-92.

60. Zie hierover R.E. Labeur en T.W.G. de Wit, 'Tien jaar toezicht op alternatieve beleggingsinstellingen: Observaties en ervaringen', *FR* 2023/12, p. 404-416.

61. Artikel 3 AMLD6 voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om bepaalde type instellingen nationaal (gedeeltelijk) toe te voegen aan het toepassingsbereik van de AMLR, mits daartoe een bepaalde procedure wordt doorlopen.

5. Governance

5.1. Inleiding

AMLD⁴ introduceerde voor instellingen een aantal verplichtingen op het gebied van governance.⁶² Voor banken, trustkantoren en de meeste andere financiële ondernemingen bestonden al bepaalde verplichtingen ten aanzien van dit thema uit hoofde van de Wft, respectievelijk de Wet toezicht trustkantoren 2014 (**Wtt**) (thans: de Wet toezicht trustkantoren 2018 (**Wtt 2018**)). In zoverre brachten deze aanvullende governance-vereisten uit de hoofde van de Wwft geen (zware) administratieve last met zich voor deze groep instellingen.

Wat opvalt aan het hoofdstuk in de AMLR dat gaat over governance, is dat de AMLR weer een stap verder gaat in het voorschrijven van hoe een instelling haar governance op het gebied van AML/CFT moet inrichten. Hierbij lijkt de Europese wetgever op bepaalde punten te zijn geïnspireerd door de richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (**EBA**), meer specifiek de zogenoemde Risk Factor Guidelines⁶³ en de Richtsnoeren betreffende de AML/CFT Compliance Officer⁶⁴, althans heeft veel inhoud van deze richtsnoeren zijn weg gevonden naar de wettekst van de AMLR.⁶⁵ Hieronder worden de meest in het oog springende wijzingen besproken.

5.2. Raamwerk

Een instelling moet, net zoals onder de Wwft,⁶⁶ beschikken over een AML/CFT-raamwerk aan beleid en procedures dat evenredig is aan de aard en omvang van de instelling, en rekening houdt met de toepasselijke risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Het raamwerk dient ook schriftelijk te worden vastgelegd en goedgekeurd door het bestuur.⁶⁷

Het geheel aan beleid, procedures en maatregelen moet tevens actueel gehouden worden en waar nodig aangepast wanneer de instelling een zwak punt heeft geconstateerd.⁶⁸

Het raamwerk moet alle activiteiten van de instelling dekken die onder de AMLR vallen.⁶⁹ Hiermee lijkt de AMLR dus een expliciet onderscheid te maken tussen activiteiten die wel onder het toepassingsbereik van de AMLR vallen, en activiteiten die niet onder de reikwijdte van de AMLR vallen. Hoewel wij dit conceptueel een logisch onderscheid vinden, was dit op basis van de Wwft nog niet zo evident. Zo heeft de wetgever in de wetgeschiedenis opgemerkt dat banken en andere financiële ondernemingen gehouden zijn een cliëntenonderzoek te verrichten, ongeacht het type dienstverlening waarop de zakelijke relatie betrekking heeft of het type transactie dat wordt verricht.⁷⁰ Volgens de wetgever brengt dit, bijvoorbeeld, mee dat Wwft-instellingen die zowel financial- als operational lease producten aanbieden, de Wwft ten aanzien van beide productgroepen moet toepassen, terwijl strikt genomen de Wwft niet van toepassing is bij het aanbieden van operationale lease producten.⁷¹ Een dergelijke interpretatie lijkt onder de AMLR dus niet meer houdbaar.

Het raamwerk moet, vergelijkbaar met de Wwft, onder meer zien op het opstellen en actualiseren van de bedrijfsbrede risicoanalyse (zie ook paragraaf 5.3), interne controles (zie paragraaf 5.4), de training van medewerkers (zie ook paragraaf 5.5) en de screening van medewerkers (zie ook paragraaf 5.6).⁷² De klokkenluidersregeling (zie ook paragraaf 5.7) en het groepsbeleid (zie ook paragraaf 5.8) maken ook onderdeel uit van het AML/CFT-raamwerk.⁷³

Een novum in de AMLR is dat een instelling beleid moet gaan vaststellen dat ziet op het naleven van 'gerichte financiële sancties'.⁷⁴ Hierbij gaat het kort ge-

62. Zie artikelen 8, 33 en 46 AMLD⁴. Deze artikelen zijn door de Nederlandse wetgever geïmplementeerd in artikel 2b e.v. Wwft.

63. EBA Richtsnoeren krachtens artikel 17 en artikel 18, lid 4, van Richtlijn (EU) 2015/849 betreffende cliëntenonderzoek en de factoren die kredietinstellingen en financiële 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**). Bij het opstellen van dit artikel zijn de auteurs uitgegaan van de Engelse versie.

64. EBA Richtsnoeren inzake gedragslijnen en procedures betreffende het nalevingsbeheer en de rol en verantwoordelijkheden van de AML/CFT-nalevingsfunctionaris uit hoofde van artikel 8 en hoofdstuk VI van Richtlijn (EU) 2015/849 (**Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer**). Bij het opstellen van dit artikel zijn de auteurs uitgegaan van de Engelse versie.

65. Over de invloed van richtsnoeren van, onder meer, EBA op de Nederlandse rechtsorde is veel geschreven. Zie bijvoorbeeld: T. Barkhuysen, L. Westendorp & S. Ramsanjhal, 'De rechtspositie van financiële instellingen ten aanzien van richtsnoeren en aanbevelingen van European Supervisory Authorities: Europese pseudo-wetgeving?', *Ondernemingsrecht* 2017/144. In de praktijk merken wij dat DNB (en de AFM) veel waarde hechten

aan dergelijke richtsnoeren, en deze in de regel volgen. Beide toezichthouders hebben ook een overzicht op hun website gepubliceerd waarop wordt weergegeven welke richtsnoeren zij hebben opgenomen, zie ook: www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/themas/prudentieel-toezicht/toepassing-richtsnoeren-en-aanbevelingen-europese-toezichthoudende-autoriteiten/ (DNB) en www.afm.nl/nl-nl/sector/themas/verplichtingen-voor-ondernemingen/beleidsuitingen/richtsnoeren-esa (AFM). DNB heeft de sector medegedeeld dat het zowel de Risk Factor Guidelines als de Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer in haar toezicht betreft. De AFM verwijst op haar website alleen naar de Risk Factor Guidelines.

66. Zie artikel 2c Wwft.

67. Artikel 9(2) AMLR.

68. Artikel 9(3) AMLR.

69. Artikel 9(1) AMLR.

70. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 808, nr. 6, p. 32.

71. Zie bijvoorbeeld een brief van het ministerie van Financiën aan DNB uit 2010 waarin wordt bevestigd dat operationale leasing niet onder de reikwijdte van de Wwft valt (www.dnb.nl/media/pb1alfje/reikwijdte-wwft-met-betrekking-tot-leasing.pdf).

72. Artikel 9(2) AMLR.

73. Zie artikel 14 respectievelijk 16 en 17 AMLR.

74. Artikel 9(1)(b) juncto artikel 9(2)(a)(vii) AMLR.

zegd om sanctiemaatregelen die door de Europese Raad zijn vastgesteld en die zien op het bevriezen van activa dan wel het verbod om geldmiddelen direct of indirect ter beschikking te stellen aan een gesanctioneerde persoon of entiteit.⁷⁵ Banken, trustkantoren en andere financiële instellingen zijn op basis van de Sanctiewet 1977 (**Sw**) en de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 (**RtSw**) al gehouden om beleid te voeren ter naleving van nationale en internationale (EU & VN) financiële sanctiemaatregelen. Voor instellingen wordt nieuw dat sanctiescreening met betrekking tot EU financiële sanctiemaatregelen een verplicht onderdeel wordt van de bedrijfsvoering op basis van de AMLR (en niet de Sw), en ook in het kader van het cliëntenonderzoek moet worden toegepast.⁷⁶ Het huidige toezicht uit hoofde van de Sw (inclusief de modernisering daarvan)⁷⁷ wordt vanaf 10 juli 2027 grotendeels buiten werking gesteld door de introductie van de AMLR.⁷⁸

De AMLA publiceert op uiterlijk 10 juli 2026 richtsnoeren waarin wordt ingegaan op de omvang van het raamwerk, en met name over de invulling van de rol van de compliance officer (en auditfunctie - zie ook paragraaf 5.4).⁷⁹ Die richtsnoeren zullen voor instellingen naar onze verwachting van groot belang zijn voor de daadwerkelijke inrichting van het beleid, de procedures en maatregelen.

5.3. Bedrijfsbrede risicoanalyse

AML4 introduceerde voor een grote groep instellingen het concept van de bedrijfsbrede risicoanalyse. Op basis van artikel 2b Wwft moet een Wwft-instelling maatregelen nemen om de relevante ML/TF risico's op bedrijfsniveau vast te stellen en te beoordelen. Hierbij moeten op zijn minst de (relevante) risico's worden betrokken die volgen uit de supranationale- en nationale risicoanalyses, maar ook de risico's die voortvloeien uit onder andere het type dienstverlening, het cliëntenbestand en geografische risico's van de desbetreffende instelling. Deze risicobeoordeling dient vervolgens als basis waarop de instelling haar beleid baseert.⁸⁰ De risicoanalyse moet worden vastgelegd en actueel gehouden.

Banken, diverse financiële instellingen en trustkantoren moesten op basis van sectorspecifieke regelgeving, waaronder de Wft en de Wtt, al een systematische integriteitsrisicoanalyse (**SIRA**) maken, en waren al bekend met het concept.⁸¹ Voor instellingen

die al ervaring hadden met de SIRA, was deze ML/TF risicoanalyse relatief eenvoudig in te passen. De overige, met name niet vergunninghoudende, instellingen moesten in onze ervaring wennen aan deze – voor hen – nieuwe verplichting. Wij zijn in de praktijk een verscheidenheid aan vormen tegengekomen, waarbij met name het identificeren van relevante risico's, de diepgang van de analyse en het actualiseren ervan een punt van – blijvende – aandacht bleef.

De bedrijfsbrede risicoanalyse blijft ook onder de AMLR bestaan, zij het met een paar uitbreidingen.⁸² Zo benoemt de AMLR een aantal aanvullende risico's die een instelling moet gaan meenemen in de bedrijfsbrede risicoanalyse. Hierbij moet gedacht worden aan risico's die zien op het ontwijken of niet naleven van financiële sancties⁸³, maar introduceert de AMLR ook in bijlage I een lijst aan (niet-limitatieve) algemene risicofactoren die een instelling moet gaan betrekken in haar beoordeling.⁸⁴ Ook wordt met de introductie van de AMLR van een instelling verwacht dat zij, onder meer, informatie van internationale opstellers van normen op het gebied van AML/CFT (bijvoorbeeld de FATF, maar ook de Commissie, de AMLA en nationale (toezichthoudende) autoriteiten) gebruikt voor het maken van de analyse.⁸⁵ Veel van de 'nieuwe' informatiebronnen worden al genoemd in de Risk Factor Guidelines⁸⁶, en worden daardoor als het goed is al meegenomen door instellingen. Wat ook niet nieuw is, is dat een instelling ook de risico's uit de supranationale en nationale risicoanalyses moet opnemen,⁸⁷ zij het dat deze risicoanalyses niet meer tweemaal, maar vierjaarlijks worden bijgewerkt door de Commissie, respectievelijk de individuele lidstaten.⁸⁸

De AMLR schrijft voor dat de bedrijfsbrede risicoanalyse moet worden bijgewerkt voorafgaand aan de introductie van een nieuw product, dienst of zakelijke praktijk, het gebruik van nieuwe technologieën, of wanneer een bestaand product aan een nieuwe groep cliënten of geografisch gebied wordt aangeboden.⁸⁹ De bedrijfsbrede risicoanalyse moet door een instelling actueel worden gehouden en regelmatig worden geëvalueerd, in ieder geval wanneer een gebeurtenis 'aanzienlijke' gevolgen heeft voor de toepasselijke ML/TF-risico's van de instelling.⁹⁰ Deze bijwerkcyclus volgde in algemene bewoordingen ook al uit (de toelichting bij) de Wwft⁹¹ en de Risk Factor Guidelines⁹², maar is nu dus geëxpliciteerd en specifiek beschreven in de AMLR. Instel-

75. Artikel 2(1)(49) AMLR.

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

77. Zie de Wet internationale sanctiemaatregelen die in de zomer van 2024 ter consultatie aan de markt is voorgelegd.

78. Zie ook de memorie van toelichting bij de concept Wet internationale sanctiemaatregelen, p. 33.

79. Artikel 9(4) AMLR.

80. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 43.

81. Let wel: de SIRA kent een breder toepassingsbereik dan alleen de blootstelling van een instelling aan het risico op witwassen en terrorismefinanciering. Zie ook: *Kamerstukken II* 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 43.

82. Artikel 10 AMLR.

83. Artikel 10(1) AMLR.

84. Artikel 10(1)(a) AMLR.

85. Overweging 31 AMLR; Artikel 10(1)(d) en Artikel 10(1)(e) AMLR.

86. Zie bijvoorbeeld Risk Factor Guidelines, p. 12-13.

87. Artikel 2c(1) junco Artikel 2b Wwft; Artikel 10(1)(b) en Artikel 10(1)(c) AMLR.

88. Artikel 6(1) AMLD4/5 en Artikel 1f(1) Wwft; Artikel 7(2) en 8(1) AMLD6.

89. Artikel 10(1) AMLR.

90. Artikel 10(2) AMLR.

91. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 43.

92. Zie bijvoorbeeld Risk Factor Guidelines, p. 8.

lingen moeten effectieve procedures implementeren teneinde in de praktijk te kunnen waarborgen dat de bedrijfsbrede risicoanalyse ook inderdaad in ieder van deze omstandigheden wordt geactualiseerd. Dat is nog best een uitdaging voor instellingen die frequent nieuwe producten of diensten lanceren en/of nieuwe cliëntgroepen aanschrijven. Het valt daarbij wel op dat de AMLR geen expliciete termijn voorschrijft van bijvoorbeeld een jaar waarin de risicoanalyse moet worden geactualiseerd. Dit is wat ons betreft een gemiste kans, nu wij in de praktijk vaak meemaken dat met name (kleinere) marktpartijen de risicoanalyse – ten onrechte – als eenmalige exercitie interpreteren.

De bedrijfsbrede risicoanalyse wordt opgesteld door de compliance officer, goedgekeurd door de raad van bestuur, en waar mogelijk gedeeld met de raad van commissarissen.⁹³ Deze rolverdeling met betrekking tot de risicoanalyse volgt niet uit de Wwft⁹⁴, maar bijvoorbeeld de Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer bepalen al dat de uitkomst van de beoordeling met de raad van commissarissen (en raad van bestuur) moet worden gedeeld en dat de compliance officer verantwoordelijk is voor de methodiek van de bedrijfsbrede risicobeoordeling.⁹⁵ De wetgever vermeldt reeds in de toelichting bij de Wwft dat de risicobeoordeling doorgaans wordt verricht door de compliance officer.⁹⁶ In de praktijk is het overigens nu al zo dat DNB en de AFM verlangen van partijen dat de risicoanalyse (ook) is goedgekeurd door het bestuur.

De AMLA komt uiterlijk op 10 juli 2026 met richtsnoeren over de (minimale) inhoud van de bedrijfsbrede risicoanalyse inclusief een verdere verduidelijking over welke informatiebronnen moeten worden meegenomen bij het maken van de beoordeling.⁹⁷ Deze richtsnoeren gaan, naar wij verwachten, met name relevant zijn voor de partijen die op dit moment een minder grondige risicoanalyse op schrift hebben gesteld, en die vervolgens naar aanleiding van de nieuwe richtsnoeren hun beoordeling moeten gaan uitbreiden.

5.4. Bij naleving van de AMLR betrokken personen

5.4.1. Het bestuur en de nalevingsmanager

De AMLR verlangt – net zoals onder de Wwft⁹⁸ – dat één van de bestuurders verantwoordelijk wordt gemaakt voor, onder andere, de naleving van de AMLR.

Voor zover het bestuur collectief verantwoordelijk is voor besluiten, dan is het verantwoordelijke bestuurslid verantwoordelijk voor het ondersteunen en adviseren van het bestuur en bereidt deze bestuurder besluiten op AML/CFT-gebied voor.⁹⁹ De eindverantwoordelijkheid voor de naleving van de AML/CFT-vereisten legt de AMLR bij het bestuur als geheel.¹⁰⁰ Het gehele bestuur is immers ook gehouden het beleid van de instelling goed te keuren.¹⁰¹ Deze nadrukkelijke verantwoordelijkheid voor naleving van toezichtregels voor het bestuur als geheel zien wij ook binnen een ander nieuw toezichtraamwerk, namelijk de Digital Operational Resilience Act¹⁰² (DORA). Het veronderstelt dat iedere bestuurder op zijn minst basiskennis heeft van de AMLR en de relevante AML/CFT-risico's van de betreffende instelling.

De AMLR bedeeft aan de zogenoemde 'nalevingsmanager' (lees: de verantwoordelijk bestuurder) ook een aantal taken toe. Zo zorgt de nalevingsmanager ervoor dat: (i) het AML/CFT-raamwerk van de instelling in lijn is met de toepasselijke ML/TF-risico's en in de praktijk wordt toegepast; en (ii) genoeg personele en materiële middelen beschikbaar zijn voor het uitvoeren van het beleid.¹⁰³ De nalevingsmanager is ook verantwoordelijk voor het inwinnen van informatie over eventuele tekortkomingen in het AML/CFT-raamwerk. De nalevingsmanager dient er zorg voor te dragen dat het bestuur minimaal één keer per jaar, en zo nodig vaker, een rapport van de compliance officer ontvangt over de uitvoering van het AML/CFT-raamwerk. De nalevingsmanager houdt het bestuur (ook) op de hoogte van eventuele herzieningen van het AML/CFT-raamwerk. Mocht in de opzet, dan wel uitvoering, van het AML/CFT-raamwerk tekortkomingen worden geconstateerd, dan is de nalevingsmanager verantwoordelijk om maatregelen nemen om de geconstateerde tekortkomingen tijdig te adresseren.¹⁰⁴ Procedures (en dus niet het beleid) dienen ten minste door de nalevingsmanager te worden goedgekeurd.¹⁰⁵

5.4.2. De compliance officer

Waar de Wwft instellingen nog ruimte liet om, met een beroep op proportionaliteit, geen interne dan wel een externe compliance officer aan te stellen, althans de compliance functie proportioneel in te richten¹⁰⁶, laat de AMLR minder ruimte voor een proportionele benadering. Instellingen zijn gehouden om een compliance officer ('nalevingsfunctionaris')

93. Artikel 10(2) AMLR.

94. Zie artikel 2b Wwft.

95. Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer, p. 14, 16 en 21.

96. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 808, nr. 3, p. 16.

97. Artikel 10(3) AMLR.

98. Artikel 2d(1) Wwft.

99. Artikel 11(1) AMLR.

100. Overweging 38 AMLR.

101. Artikel 9(2) AMLR.

102. Artikel 5 van Verordening (EU) 2022/2554 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende digitale operationele weerbaarheid voor de financiële sector en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014, (EU) nr. 909/2014 en (EU) 2016/1011 (*PbEU 2022*, L 333/1).

103. Artikel 11(1) AMLR.

104. Artikel 11(6) AMLR. Maar zie bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II 2017/18*, 34 808, nr. 3, p. 45.

105. Artikel 9(2) AMLR.

106. Artikel 2d(2) Wwft; *Kamerstukken II 2017/18*, 34 808, nr. 3, p. 24, 44.

aan te stellen, en daarmee is dit een wezenlijke verzwaren van het toepasselijke raamwerk.¹⁰⁷ Een instelling mag, met een beroep op proportionaliteit, wel kiezen om (i) een compliance officer van een andere instelling binnen dezelfde groep aan te wijzen als compliance officer¹⁰⁸; of (ii) de nalevingsmanager ook de functie van compliance officer te laten vervullen.¹⁰⁹ Er lijkt tevens ruimte te bestaan om een compliance officer die binnen de instelling belast is met compliance met overige toezichtregels uit hoofde van de Wft, tevens aan te wijzen als compliance officer uit hoofde van de AMLR.¹¹⁰

De AMLR stelt ook een aantal inhoudelijke vereisten aan de compliance functie, die wij in dit verband interpreteren als zijnde een afdeling binnen de organisatie van de instelling, die kan bestaan uit een of meerdere natuurlijk personen die (ten dele) de rol als compliance officer hebben. Zo moet de compliance officer op voldoende hiërarchisch niveau worden aangewezen door het bestuur.¹¹¹ De compliance officer moet de bevoegdheid krijgen om alle maatregelen voor te stellen die nodig zijn om de 'doeltreffendheid' van het AML/CFT-raamwerk te waarborgen.¹¹² Een instelling is gehouden om genoeg middelen beschikbaar te stellen, waaronder personeel en technologie, zodat de compliance officer de toebedeelde taken naar behoren kan uitvoeren. Hiervoor is het ook noodzakelijk dat de compliance officer (maar ook alle andere personen die direct of indirect betrokken zijn bij de uitoefeningen van de taken uit hoofde van de AMLR) beschikking hebben tot alle informatie en gegevens die zij nodig hebben.¹¹³

Een instelling moet ook maatregelen nemen om te waarborgen dat de compliance officer wordt beschermd tegen represailles, discriminatie en andere oneerlijke behandelingen. Besluiten van de compliance officer mogen ook niet worden beïnvloed door de commerciële belangen van de instelling.¹¹⁴ De compliance officer heeft de beschikking over directe rapportagelijnen naar de raad van bestuur en de raad van commissarissen om zorgen te kunnen uiten over het AML/CFT-raamwerk, en om beide organen te waarschuwen in het geval dat ontwikkelingen van invloed (kunnen) zijn op de instelling.¹¹⁵

De compliance officer mag slechts worden ontslagen nadat het bestuur is geïnformeerd. De relevante toezichthouder moet ook op de hoogte worden gebracht van het ontslag, waarbij de instelling moet uitleggen of het ontslag van de compliance officer betrekking heeft op de uitvoering van de uit hoofde van de AMLR toebedeelde taken. De compliance officer kan

op verzoek, maar ook op eigen initiatief, informatie over het ontslag aan de toezichthouder verstrekken.¹¹⁶

De compliance officer is verantwoordelijk voor de dagelijkse werking van het AML/CFT-raamwerk van de desbetreffende instelling, en treedt als contactpersoon op voor de relevante toezichthouders. De compliance officer is, net zoals onder de Wwft, verantwoordelijk voor het melden van 'verdachte' transacties aan de FIU.¹¹⁷ De compliance officer is ook gehouden om regelmatig verslag uit te brengen aan het bestuur over de uitvoering van het AML/CFT-raamwerk, waaronder ook het opstellen van ten minste een jaarlijks rapport (zie ook hierboven).

De compliance officer krijgt zodoende een zeer prominente rol binnen de instelling. Het bovenstaande takenpakket van de compliance officer laat zich wat ons betreft het best omschrijven als een wettelijke codificatie van de Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer¹¹⁸, waarbij in de wetgeschiedenis bij de Wwft ook al een paar elementen worden aangehaald die nu expliciet terugkomen in de AMLR, zoals de onafhankelijkheid van de compliance officer, de controlerende rol van de compliance officer bij het naleven van de wet en eigen beleid, en – natuurlijk – de verantwoordelijkheid van de compliance officer om ongebruikelijke transacties te melden aan FIU.¹¹⁹ Het inregelen van de (nieuwe) rol van de compliance officer wordt met name een zware kluit voor marktpartijen die de Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer nog niet scherp op het netvlies hadden (of die nu een beroep doen op een proportionele invulling van de compliance functie).

5.4.3. Auditfunctie

De mogelijkheid tot een proportionele invulling met betrekking tot de auditfunctie zoals opgenomen in de Wwft¹²⁰ zien wij ook niet terug in de AMLR. De AMLR schrijft expliciet voor dat het AML/CFT-raamwerk van de instelling moet voorzien in interne controles en een onafhankelijke auditfunctie.¹²¹ Indien geen onafhankelijke auditfunctie is ingesteld, kan de auditfunctie door een externe deskundige worden ingevuld, iets wat wij in de praktijk al regelmatig zien. De aanstelling van een externe deskundige gaat naar ons oordeel kwalificeren als een uitbesteding in de zin van artikel 18 AMLR.¹²² De inhoud van deze (interne) controle is niet wezenlijk anders dan onder de Wwft.¹²³ De auditfunctie moet uiteindelijk, net zoals de compliance officer, over directe rappor-

107. Artikel 11(2) AMLR.

108. Artikel 11(2) AMLR.

109. Artikel 11(7) AMLR.

110. Overweging 39 AMLR.

111. Artikel 11(2) AMLR.

112. Artikel 11(3) AMLR.

113. Artikel 11(5) AMLR.

114. Artikel 11(4) AMLR.

115. Artikel 11(5) AMLR.

116. Artikel 11(2) AMLR.

117. Artikel 11(2) AMLR.

118. Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer, p. 16-27.

119. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2017/18*, 34 808, nr. 3, p. 44-45.

120. Zie artikel 2d(4) Wwft.

121. Artikel 9(2)(b) AMLR.

122. Overigens kan de aanstelling onder omstandigheden ook als uitbesteding in de zin van sectorspecifieke regels worden gezien uit hoofde van de Wft.

123. Artikel 9(2)(b) AMLR; artikel 2d(4) Wwft; *Kamerstukken II 2017/18*, 34 808, nr. 3, p. 45.

tagelijnen beschikken naar de raad van bestuur en – indien aanwezig – de raad van commissarissen om zorgen te uiten en bevindingen te delen.¹²⁴

Het lijkt er dus op dat de AMLR voorschrijft dat instellingen een (interne of externe) auditfunctie moeten hebben die interne controles uitvoert. De AMLA komt uiterlijk 10 juli 2026 met richtsnoeren die, onder andere, gaan bepalen waar de controles van de auditfunctie precies op moeten gaan zien en of de functie kan worden vervuld door een externe deskundige.¹²⁵ Marktpartijen moeten deze richtsnoeren afwachten voordat een definitief oordeel kan worden geveld over de zwaarte van deze (extra) verplichting.

5.5. Training van medewerkers

De AMLR schrijft voor, net zoals AMLD4/5¹²⁶ en de Wwft¹²⁷, dat een instelling moet voorzien in speciale permanente opleidingsprogramma's. In andere woorden: een instelling moet er zorg voor dragen dat haar medewerkers periodiek worden getraind om goed het cliëntenonderzoek uit te voeren alsmede transacties naar behoren te kunnen monitoren. Deze opleidingsprogramma's zijn afgestemd op de functies die de medewerkers vervullen en de risico's waarin de instelling wordt blootgesteld. Het bewijs van opleiding wordt vastgelegd.¹²⁸

Ook op dit thema zien wij een gedeeltelijke codificatie van de Risk Factor Guidelines.¹²⁹ De AMLR schrijft immers ook voor dat medewerkers, als onderdeel van de opleiding, op de hoogte moeten worden gebracht van de bedrijfsbrede risicoanalyse en het beleid van de instelling.¹³⁰ Het valt op dat de AMLR bepaalt dat de opleiding van medewerkers, naast de verplichtingen uit hoofde van de AMLR zelf, ook moet zien op de vereisten die voortvloeien uit WTR II en alle (administratieve) handelingen van een toezichthouder.¹³¹ De rol die de Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer aan de compliance officer geeft in het coördineren van de interne opleiding lezen wij echter niet terug in de AMLR.¹³² Het is voor ons onduidelijk waarom de Europese wetgever hier ervoor heeft gekozen om, in tegenstelling tot andere onderwerpen, de Richtsnoeren AML/CFT Compliance Office niet (gedeeltelijk) over te nemen bij dit onderwerp. Wij vinden het namelijk niet onlogisch om de compliance officer een actieve rol te geven in

het vormgeven van de verschillende opleidingsprogramma's.

Een ander relevant punt is de vraag of de opleidingsverplichting ook opgaat voor de dagelijks beleidsbepalers van een instelling. De Nederlandse wetgever vindt van wel, en heeft dit ook zo opgenomen in artikel 35 van de Wwft.¹³³ De AMLR daarentegen bepaalt niet expliciet dat bestuurders ook moeten voldoen aan de opleidingsverplichting, maar het ontbreken van deze verwijzing moet onzes inziens niet te letterlijk worden opgevat. In de preambule bij de AMLR wordt namelijk overwogen dat instellingen, indien nodig, een basisopleiding over AML/CFT-maatregelen moet aanbieden aan alle personen die een rol spelen bij de uitvoering van diezelfde AML/CFT-maatregelen.¹³⁴ Zoals hierboven al opgemerkt is het bestuur in onze visie bij uitstek betrokken bij de uitvoering van de AML/CFT-maatregelen. Het bestuur is immers, onder meer, verantwoordelijk voor het AML/CFT-raamwerk van de instelling en deze verantwoordelijkheid vereist, op zijn minst, een basale kennis van de AMLR.

5.6. Integriteit van medewerkers

AMLD4 introduceerde de verplichting voor instellingen om gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures te implementeren ten behoeve van de doorlichting van medewerkers.¹³⁵ Deze verplichting is in Nederland uiteindelijk pas in 2020 geïmplementeerd via artikel 35 Wwft.¹³⁶ Kort en goed wordt op dit moment van instellingen verwacht dat zij de medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van het Wwft-beleid, en de dagelijks beleidsbepalers, doorlichten op integriteit voordat zij aanvangen met hun werkzaamheden.¹³⁷ De doorlichting ziet alleen op het risico dat instellingen worden gebruikt voor witwassen of het financieren van terrorisme.¹³⁸ Wij konden het praktische belang van deze verplichting nog niet helemaal doorgronden en merken dat het in de praktijk veelal een 'check-the-box' exercitie betreft met behulp van een verklaring omtrent het gedrag, die veel instellingen overigens kunnen meenemen in de *employee screening* procedures die zij reeds verplicht moeten hanteren op grond van sectorspecifieke regelgeving zoals de Wft.

De AMLR scherpt deze doorlichtplicht verder aan en geeft er meer substantie aan.¹³⁹ Alle medewerkers die betrokken zijn bij de naleving van de AMLR, WTR

124. Artikel 11(5) AMLR.

125. Artikel 9(4) AMLR.

126. Article 46(1) AMLD4/5.

127. Artikel 35 Wwft.

128. Artikel 12 AMLR. Volledigheidshalve: dat het bewijs van opleiding moet worden vastgelegd volgt niet expliciet uit de Wwft, maar praktisch gezien doen de meeste meldingsplichtige instellingen dit al om aan de toezichthouder te laten zien dat ze heeft voldaan aan de opleidingsverplichting.

129. Zie Risk Factor Guidelines, p. 44.

130. Zie ook overweging 40 AMLR.

131. De AMLR expliciteert overigens niet wat wordt bedoeld met 'alle administratieve handelingen van een toezichthouder'. Wij kunnen ons voorstellen dat hier in ieder geval wordt bedoeld op de AML/CFT guidance die door de relevante AML/CFT toezichthouders zoals de AMLA wordt gegeven.

132. Zie Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer, p. 26-27.

133. *Kamerstukken II 2017/18*, 34 808, nr. 3, p. 83.

134. Overweging 40 AMLR.

135. Artikel 8(4)(a) AMLD4.

136. *Kamerstukken II 2019/20*, 34 440, nr. 3, p. 17.

137. AFM Leidraad Wwft, p. 42; DNB Q&A Wwft, p. 18.

138. *Kamerstukken II 2019/20*, 34 440, nr. 3, p. 17-18.

139. Artikel 13 AMLR.

II en de administratieve handelingen van toezicht-houders, moeten op ‘geschiktheid en betrouwbaarheid’ worden beoordeeld. Deze beoordeling moet plaatsvinden voordat de relevante werkzaamheden worden aangevangen, en regelmatig herhaald. De beoordeling zelf moet in verhouding staan tot de uitgevoerde taken en daaraan verbonden risico’s. De intensiteit van de doorlopende beoordeling hangt ook samen met het takenpakket van de desbetreffende medewerker en de risico’s die verbonden zijn aan de functie van de medewerker.¹⁴⁰

De medewerkers zijn ook gehouden om de compliance officer op de hoogte te brengen van nauwe persoonlijke en professionele relaties met (potentiële) cliënten die de medewerker ervan weerhouden om de taken met betrekking tot de naleving van de AMLR uit te voeren. In het verlengde hiervan worden instellingen verplicht om een belangenconflictenbeleid op te stellen waarin alle belangenconflicten die van invloed kunnen zijn op de naleving van de AMLR, WTR II en de administratieve handelingen van toezichthouder te voorkomen, dan wel te beheren.¹⁴¹ De meeste financiële ondernemingen beschikken uit hoofde van, bijvoorbeeld, de Wft al over een belangenconflictenbeleid en kunnen daarmee relatief eenvoudig aan deze (nieuwe) verplichting voldoen. Voor partijen die op dit moment niet verplicht zijn om een dergelijk beleid te hebben, is dit een additionele administratieve last. De regels op het gebied van screening gaan dus meer vragen van instellingen, maar de screening wordt daarmee hopelijk ook relevanter.

Net zoals bij de opleidingsverplichting moet nog wel de kanttekening worden geplaatst dat de AMLR – in tegenstelling tot de Wwft – niet expliciet voorschrijft dat deze ‘integriteitsbeoordeling’ ook ziet op de dagelijks beleidsbepalers van instellingen. Aangezien de dagelijks beleidsbepalers van (financiële) instellingen al doorlopend moeten voldoen aan de geschiktheid- en betrouwbaarheidseisen uit hoofde van de Wft/Wtt 2018/etc. zien wij minder noodzaak om deze bestuurders ook aan een interne integriteitsbeoordeling te onderwerpen. Desalniettemin raden wij aan de dagelijks beleidsbepalers ook – in het kader van *employee screening* – te screenen ten behoeve van de AMLR. Het hiervoor beschreven beleid omtrent belangenconflicten geldt in onze ogen onverkort voor de bestuurders, al dan niet via de bredere band van de Wft.

5.7. Klokkeluiders

AML4 introduceerde de verplichting voor instellingen om een intern meldkanaal op te zetten voor me-

dewerkers om overtredingen te melden, waarbij de inrichting van het meldkanaal passend moet zijn ten opzichte van de aard en omvang van de instelling.¹⁴² In ieder geval moet het meldkanaal medewerkers in staat stellen om overtredingen van de Wwft op anonieme wijze te melden.¹⁴³

De Wet bescherming klokkenluiders (**Wbk**) die in 2023 in werking trad maakte het speelveld niet overzichtelijker. Bij met name de kleinere spelers leefde de vraag hoe het relatief lichte meldkanaal van artikel 20a Wwft zich verhield tot het zware meldkanaal zoals beschreven in artikel 2 Wbk.¹⁴⁴

De AMLR schept helderheid op dit punt. Alle instellingen moeten voldoen aan Richtlijn (EU) 2019/1937¹⁴⁵ (de richtlijn die is geïmplementeerd in de Wbk), en het interne meldingskanaal moet voldoen aan de eisen die Richtlijn (EU) 2019/1937 aan een intern meldkanaal stelt.¹⁴⁶ Kortom: alle instellingen moeten gaan voldoen aan de Wbk, en dit gaat met name voor de kleinere marktpartijen een administratieve inspanning vergen.

5.8. Groepsbeleid

De AMLR kent een vrij uitgebreide bepaling ten aanzien van naleving van AML/CFT-vereisten binnen groepsverband. Deze regels hebben de ‘moederonderneming’ als normadressant. Een moederonderneming is kort samengevat:

1. Voor groepen met hoofdkantoor *binnen* de Unie: een instelling, die een moederonderneming is, die zelf geen dochteronderneming is van een andere onderneming in de Unie, met ten minste één instelling als dochteronderneming.
2. Voor groepen met hoofdkantoor *buiten* de Unie: indien ten minste twee dochterondernemingen in de Unie gevestigde instellingen zijn, een in de Unie gevestigde onderneming binnen die groep die:
 - i. een instelling is;
 - ii. een onderneming is die geen dochteronderneming is van een andere onderneming die een in de Unie gevestigde instelling is;
 - iii. voldoende prominent is binnen de groep en voldoende inzicht heeft in de activiteiten van de groep waarop de voorschriften van deze verordening van toepassing zijn;
 - iv. de verantwoordelijkheid krijgt om op groepsniveau geldende voorschriften

140. Artikel 13(1) AMLR.

141. Artikel 13(3) AMLR.

142. Artikel 61(4) AML4.

143. *Kamerstukken II* 2018/19, 34 808, nr. 3, p. 61.

144. Het antwoord op deze vraag is overigens terug te vinden in artikel 3(1) van de Richtlijn (EU) 2019/1937 waaruit volgt dat de (zware) regels uit de richtlijn (en daarmee Wbk) voorgaan op de lichtere regels die eventuele an-

dere Uniehandelingen (verordeningen, richtlijnen, etc.) voorschrijven.

145. Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (*PbEU* 2019, L 305/17).

146. Artikel 14 AMLR.

uit hoofde van hoofdstuk II, afdeling 2 AMLR toe te passen.

Voor de uitleg van definities als ‘groep’, ‘moederonderneming’ en ‘dochteronderneming’ wordt aansluiting gezocht bij de Europese jaarrekeningregels¹⁴⁷; een verdere specificering daarvan gaat het bestek van dit artikel te buiten. Gezien het feit dat holdings (zie de definitie van holding in paragraaf 4.2 onder 1) in principe zelf ook kwalificeren als instelling, vallen met name dergelijke instellingen binnen het bereik van deze bepaling.

De moederonderneming moet op grond van artikel 16(1) AMLR ervoor zorgen dat de vereisten inzake interne procedures, risicobeoordeling en personeel van toepassing zijn op alle bijkantoren en dochterondernemingen van de groep in de lidstaten en, voor groepen waarvan het hoofdkantoor in de Unie is gevestigd, in derde landen. De moederonderneming moet een risicobeoordeling op groepsniveau uitvoeren. Op basis daarvan moet zij op groepsniveau procedures en maatregelen vaststellen. Dit groepsbeleid moet vrijwel alle AMLR-vereisten omvatten, zoals op het gebied van cliëntonderzoek en transactiemonitoring. Ook moet het groepsbeleid voorzien in procedures en maatregelen inzake gegevensbescherming en inzake het delen van informatie binnen de groep ten behoeve van AML/CFT en om ervoor te zorgen dat werknemers binnen de groep op de hoogte zijn van de vereisten die voortvloeien uit AMLR. Instellingen binnen de groep moeten dit groepsbeleid uitvoeren, rekening houdend met hun specifieke kenmerken en de risico's waaraan zij zijn blootgesteld.

Op groepsniveau moeten tevens een nalevingsmanager en, indien proportioneel gelet op de activiteiten van de groep, een compliance officer benoemd worden, welke dienen te rapporteren aan het bestuur van de moederonderneming. Instellingen binnen de groep zijn verplicht informatie te delen binnen de groep over cliënten, waaronder diens kenmerken en bij FIU gemelde transacties, indien dit relevant is voor het cliëntonderzoek en het beheer van ML/TF risico's. Ook niet-instellingen binnen de groep zijn hiertoe verplicht.

De AMLA komt uiterlijk 10 juli 2026 met richtsnoeren die, onder andere, de minimumeisen voor het groepsbeleid voorschrijven. Voor zowel moederondernemingen als afzonderlijke instellingen binnen een groep brengt de AMLR aldus de nodige verandering. De bepalingen gaan verder dan de vereisten uit hoofde van de Wwft en raken de moederonderneming rechtstreeks. Zij moeten hun beleid hierop aanpassen en aan diverse aanvullende maatregelen moeten voldoen. Het is onze inschatting dat een aanzienlijk deel van de bestaande instellingen hierdoor geraakt wordt. Het verdient aanbeveling deze analyse tijdig te maken zodat het beleid ook tijdig kan worden aangepast.

6. Afsluiting

Het AML/CFT-landschap in Nederland gaat met de introductie van de AMLR op de schop. Grosso modo zien wij dezelfde verplichtingen in de AMLR terugkomen als nu in de Wwft. Bij een nadere bestudering blijkt evenwel dat de AMLR voor de nodige verandering gaat zorgen.

De groep instellingen wordt uitgebreid, waarbij met name opvalt dat de holdings van instellingen ook onder het toepassingsbereik van de AMLR worden gebracht en daarmee, onder meer, zelfstandig als instelling gaan kwalificeren. Aan de andere kant brengt een juridische interpretatie van de AMLR mee dat een groep instellingen die nu nog wel onder het toepassingsbereik van de Wwft valt, uitgesloten wordt van het toepassingsbereik van de AMLR (zals de abi-beheerder die actief is onder het AIFMD Registratieregime), mits Nederland met een beroep op artikel 3 AMLD6 er niet nationaal voor kiest om deze partijen alsnog onder het bereik van de AMLR te scharen. Op het gebied van *scoping* is echter niet alles uitgekristalliseerd, en daarom doen de auteurs hierbij de oproep aan de (Nederlandse) wetgever en AFM/DNB om op tijd met de noodzakelijke verduidelijkingen te komen.

Geconstateerd moet worden dat de AMLR onder de motorkap van instellingen de nodige aanpassingen teweegbrengt. De (nieuwe) governance verplichtingen van de AMLR zijn op bepaalde punten een aanzienlijke administratieve verzwaring. Hierbij moet gedacht worden aan de inrichting van de compliance- en auditfunctie, maar ook de doorlopende screeningsverplichting van medewerkers met het daarbij behorende belangenconflictenbeleid gaat voor menig instelling de nodige voeten in de aarde hebben. De AMLR richt zich anders dan de Wwft daarmee veel nadrukkelijker op de interne organisatie van instellingen, een lijn die al eerder werd ingezet door bijvoorbeeld de Richtsnoeren AML/CFT Compliance Officer. Het valt op dat veel guidance van EBA is verwerkt in de AMLR, met het oogmerk een gelijker speelveld tussen de verschillende instellingen te creëren waarbij een hoger minimumstandaard wordt gehanteerd. Dit betekent echter wel dat met name de kleine spelers een (grote) stap moeten gaan zetten om hun governance op het niveau van de AMLR te brengen.

Een ander opvallend punt is dat sanctiescreening nu (eindelijk) expliciet onderdeel wordt gemaakt van het AML/CFT-raamwerk van instellingen, en daarmee wat ons betreft de aandacht krijgt die het verdient. Al is het natuurlijk wel zo dat zowel DNB als de AFM zich de afgelopen jaren nadrukkelijker hebben bekommerd om de naleving van de Sw door de voor hen relevante instellingen. De Wwft en Sw werden altijd al in één adem genoemd. Deze ontwikkeling betekent echter ook dat een grote groep instellingen beleid op dit punt moeten gaan ontwikkelen

147. Zoals bedoeld in Richtlijn 2013/34/EU.

de aankomende tijd, terwijl ze dat onder de Sw nog niet verplicht waren.

Wijzingen aanbrengen in de governance is, in onze ervaring, een proces van de lange adem. Het is dan ook aan te raden om tijdig te beginnen met het in

kaart brengen van de noodzakelijke aanpassingen. Tegen die achtergrond hebben de auteurs ervoor gekozen om eerst deze wijzingen in kaart te brengen. Op een later moment verschijnt een tweede artikel van onze hand waarin andere relevante aspecten van de AMLR aan bod komen.