

Brussel, 4 december 2025  
(OR. en)

16399/25

EF 402  
ECOFIN 1685  
DROIPEN 158  
ENFOPOL 469  
CT 171  
FISC 361  
COTER 221  
DELACT 185

#### BEGELEIDENDE NOTA

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	4 december 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	C(2025) 8435 final
Betreft:	GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE van 3.12.2025 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 om Rusland toe te voegen aan de lijst van derde landen met een hoog risico die strategische tekortkomingen vertonen

---

De delegaties vinden hierbij document C(2025) 8435 final.

Bijlage: C(2025) 8435 final



Brussel, 3.12.2025  
C(2025) 8435 final

**GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE**

**van 3.12.2025**

**tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 om Rusland toe te voegen  
aan de lijst van derde landen met een hoog risico die strategische tekortkomingen  
vertonen**

(Voor de EER relevante tekst)

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN DE GEDELEGEERDE HANDELING

Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van Richtlijn (EU) 2015/849<sup>1</sup> moeten, ter bescherming van de goede werking van de interne markt, de derde landen worden geïdentificeerd waarvan de regelgeving voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT) strategische tekortkomingen vertoont die een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de Unie (hierna “derde landen met een hoog risico” genoemd).

Artikel 9, lid 2, van Richtlijn (EU) 2015/849 verleent de Commissie de bevoegdheid gedelegeerde handelingen vast te stellen om die derde landen met een hoog risico te identificeren, rekening houdend met strategische tekortkomingen. Het bevat ook de criteria voor de beoordeling door de Commissie. De gedelegeerde handelingen moeten worden vastgesteld binnen één maand nadat de strategische tekortkomingen zijn geconstateerd.

Op grond van artikel 18 bis van Richtlijn (EU) 2015/849 moeten de lidstaten meldingsplichtige entiteiten ertoe verplichten verscherpte cliëntenonderzoekmaatregelen toe te passen bij het aangaan van zakelijke relaties of het uitvoeren van transacties die verband houden met door de Commissie geïdentificeerde derde landen met een hoog risico.

De Commissie heeft op 14 juli 2016 Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 vastgesteld, waarin een aantal van dergelijke derde landen met een hoog risico is geïdentificeerd. Deze gedelegeerde verordening is vervolgens gewijzigd bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/105, Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/212, Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/1467, Gedelegeerde Verordening (EU) 2020/855, Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/37, Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/229, Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/410, Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/1219, Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2070, Gedelegeerde Verordening (EU) 2024/163 en Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1184.

De Commissie heeft op 7 mei 2020 een herziene methode<sup>2</sup> (de “methode”) voor het identificeren van derde landen met een hoog risico gepubliceerd. Deze herziene methode benadrukt de intensievere interactie met de Financial Action Task Force (FATF) bij het proces voor het opstellen van de lijst, nauwere samenwerking met derde landen en betere raadpleging van de lidstaten en het Europees Parlement.

Landen die niet publiekelijk door de FATF worden geïdentificeerd als zijnde landen waarvoor een oproep tot optreden of verscherpt toezicht geldt, kunnen toch een bedreiging vormen voor de integriteit van het financiële stelsel van de Unie. Als het FATF-lidmaatschap van die landen wordt geschorst wegens zware schendingen van de kernbeginselen waarop die opsteller van standaarden is gebouwd, zal de dreiging voor het financiële stelsel van de Unie waarschijnlijk nog groter worden. Daarom moet de Commissie doortastend handelen om de integriteit van het financiële stelsel van de Unie veilig te stellen en een autonome beoordeling afronden van de vraag of dergelijke landen landen met een hoog risico zijn in de zin van artikel 9 van Richtlijn (EU) 2015/849. Op basis van deze overwegingen is bij Gedelegeerde

---

<sup>1</sup> 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 (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

<sup>2</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie, Methodology for identifying high-risk third countries under Directive (EU) 2015/849, SWD(2020) 99 final.

Verordening (EU) 2025/1393<sup>3</sup> een verplichting voor de Commissie ingevoerd om uiterlijk eind 2025 de beoordeling af te ronden van derde landen die niet op de lijst van de FATF staan, maar die van die organisatie zijn geschorst.

De Russische Federatie (Rusland) valt onder het toepassingsgebied van dit nieuwe onderzoek. De Commissie heeft rekening gehouden met relevante informatie uit uiteenlopende bronnen, die wijst op omstandigheden die aanleiding geven tot ernstige bezorgdheid over de staat van het Russische stelsel voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en die wijzen op strategische tekortkomingen.

Conform de methode heeft de Commissie een voorlopige analyse uitgevoerd van de onmiddellijk beschikbare informatie over de uit Rusland afkomstige risico's van witwassen en terrorismefinanciering, en heeft zij drie categorieën strategische tekortkomingen in het Russische AML/CFT-stelsel vastgesteld.

Ten eerste is de Russische financiële-inlichtingeneenheid niet onafhankelijk. Zij valt rechtstreeks onder de president<sup>4</sup> en de acties die zij de afgelopen jaren heeft ondernomen, tonen dat aan. Bovendien maakt de Russische regering niet langer deel uit van de relevante internationale overeenkomsten en fora voor samenwerking. Bovendien heeft zij de samenwerking met “onvriendelijke landen”, waaronder veel lidstaten, eenzijdig beperkt. Een functionerende, onafhankelijke FIE die met internationale tegenhangers kan samenwerken, vormt een hoeksteen van een doeltreffend AML/CFT-stelsel, en die is in de huidige Russische context afwezig.

Ten tweede heeft Rusland de afgelopen jaren aanzienlijke hervormingen doorgevoerd met betrekking tot de transparantie ten aanzien van uiteindelijk begunstigden. In plaats van tot meer transparantie hebben de hervormingen in Rusland echter geleid tot een grotere ondoorzichtigheid van het systeem, zodat Rusland niet langer aan de voorwaarden van de desbetreffende FATF-aanbevelingen voldoet, en zodat informatie over uiteindelijk begunstigden met betrekking tot rechtspersonen en constructies noch nauwkeurig noch in bevredigende mate beschikbaar kan worden geacht. Bovendien kan de schaarse beschikbare informatie over uiteindelijk begunstigden niet tijdig en constructief tussen de bevoegde autoriteiten worden uitgewisseld, aangezien de mogelijkheden voor samenwerking beperkt zijn. Transparantie van uiteindelijk begunstigden vormt een andere hoeksteen van een doeltreffend AML/CFT-stelsel, die in de huidige Russische context ook afwezig is.

Ten derde voldoet Rusland nog steeds niet aan de FATF-normen inzake de regulering van cryptoactiva. Deze kwetsbaarheid leidt, in combinatie met het hoge dreigingsniveau ter zake, tot hoge risico's op witwassen en terrorismefinanciering, maar de Russische autoriteiten hebben geen passende maatregelen genomen om die risico's te mitigeren. Bepaalde ondersteunende diensten zijn aan regelgeving onderworpen, maar de beperkte regelgeving voldoet niet aan de FATF-normen. In een situatie waarin de meeste landen ter wereld stappen ondernemen om de FATF-normen op dit gebied toe te passen, creëert de Russische situatie een vacuüm dat door vijandige partijen wordt uitgebuit voor witwassen en terrorismefinanciering alsmede andere doeleinden, zoals het ontwijken van sancties.

---

<sup>3</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1393 van de Commissie van 8 juli 2025 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1184 tot invoeging van een herzieningsclausule (PB L, 2025/1393 van 21.8.2025).

<sup>4</sup> Zie Verordening (EU) 2023/2875 van de Raad van 18 december 2023 tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen [http://data.europa.eu/eli/reg\\_impl/2023/2875/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/2875/oj)

De voorlopige analyse door de Commissie van de vastgestelde ML/TF-risico's wijst op een bedreiging voor de integriteit van het financiële stelsel van de Unie. Conform de methode moet Rusland worden toegevoegd aan de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 om deze risico's te mitigeren.

Tot slot heeft het risico voor de integriteit van het internationale financiële stelsel als gevolg van de nauwe samenwerking van Rusland met de Democratische Volksrepubliek Korea (DVK), die zowel door de FATF als door de EU op de lijst is geplaatst, in de context van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne de internationale aandacht getrokken. De DVK is aan uitgebreide VN-sancties onderworpen. Desondanks lijken de Russische autoriteiten hun samenwerking met de DVK te hebben opgevoerd, en zij hebben daarmee inkomstenbronnen, bevoorrading en technologieoverdracht voor de DVK geschapen, het Noord-Koreaanse programma voor massavernietigingswapens helpen voortzetten en een acuut financieringsrisico voor proliferatie gecreëerd<sup>5</sup>. De vigerende Richtlijn (EU) 2015/849 biedt geen rechtsgrondslag voor de bestrijding van de financiering van proliferatie, maar dit zal vanaf juli 2027 veranderen met de toepassing van Verordening (EU) 2024/1624<sup>6</sup>. De Commissie houdt de situatie in het oog.

Na beoordeling van de onmiddellijk beschikbare informatie is de Commissie van oordeel dat Rusland, in het licht van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering die het land veroorzaakt voor het financiële stelsel van de Unie, moet worden toegevoegd aan de lijst van rechtsgebieden van derde landen met een hoog risico overeenkomstig de criteria van Richtlijn (EU) 2015/849.

Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 moet derhalve worden gewijzigd. Aangezien Rusland niet onder een van de bestaande categorieën in de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 valt, moet een nieuwe tabel worden toegevoegd met een lijst van derde landen met een hoog risico die niet zijn geïdentificeerd als landen waarvoor een oproep tot optreden of verscherpt toezicht door de FATF geldt, maar waarvan het lidmaatschap van die internationale opsteller van standaarden is opgeschort.

## **2. RAADPLEGING VOORAFGAAND AAN DE VASTSTELLING VAN DE HANDELING**

Op 18 november 2025 heeft de Commissie de Groep van deskundigen voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme via de schriftelijke procedure geraadpleegd over het ontwerp van gedelegeerde verordening.

## **3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN DE GEDELEGEERDE HANDELING**

Bij deze gedelegeerde verordening wordt de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 gewijzigd.

De rechtsgevolgen van de bekendmaking van deze gedelegeerde verordening worden geregeld bij de basishandeling, Richtlijn (EU) 2015/849.

---

<sup>5</sup> Dit is door velen publiekelijk uitgesproken, bijvoorbeeld door het hoofd van de NAVO: zie [NATO - Opinion: "North Korean troops in Europe marks turning point" - Op-ed artikel van de Secretaris-Generaal van de Navo, Mark Rutte van 6 november 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_230278.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_230278.htm)

<sup>6</sup> Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (PB L, 2024/1624 van 19.6.2024).

Overeenkomstig artikel 18 van Richtlijn (EU) 2015/849 zijn meldingsplichtige entiteiten in alle lidstaten verplicht verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen toe te passen om de risico's op passende wijze te beheren en te beperken. Artikel 18 bis van die richtlijn regelt met betrekking tot zakelijke relaties of transacties die verband houden met op grond van artikel 9, lid 2, van die richtlijn geïdentificeerde derde landen met een hoog risico, welke verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen de lidstaten de meldingsplichtige entiteiten moeten doen toepassen.

Een direct gevolg van de vaststelling van deze gedelegeerde verordening is dat de meldingsplichtige entiteiten in alle lidstaten verplicht zijn om, overeenkomstig artikel 18 bis van Richtlijn (EU) 2015/849, verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen toe te passen ten aanzien van zakelijke relaties of transacties die verband houden met landen die in de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 zijn opgenomen.

Voorts mogen personen en entiteiten die EU-financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties uitvoeren overeenkomstig artikel 158, lid 2, van het Financieel Reglement<sup>7</sup> geen nieuwe verrichtingen aangaan of verrichtingen verlengen met entiteiten die zijn geregistreerd of gevestigd in rechtsgebieden die zijn opgenomen in de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675. Dit geldt echter niet als de actie fysiek in deze landen wordt uitgevoerd en er geen andere risicofactoren zijn. Uitvoerende partners moeten deze vereisten ook in hun eigen overeenkomsten met geselecteerde financiële intermediairs opnemen.

---

<sup>7</sup> Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking) (PB L, 2024/2509, 26.9.2024).

# GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) .../... VAN DE COMMISSIE

van 3.12.2025

## **tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 om Rusland toe te voegen aan de lijst van derde landen met een hoog risico die strategische tekortkomingen vertonen**

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien 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<sup>8</sup>, en met name artikel 9, lid 2,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie moet de integriteit en de goede werking van haar financiële stelsel en van de interne markt doeltreffend tegen witwaspraktijken en terrorismefinanciering beschermen. Richtlijn (EU) 2015/849 bepaalt daarom dat de Commissie derde landen moet identificeren die in hun regelgeving inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (AML/CFT) strategische tekortkomingen vertonen die een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financiële stelsel van de Unie (hierna “derde landen met een hoog risico” genoemd).
- (2) Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 van de Commissie<sup>9</sup> identificeert die derde landen met een hoog risico.
- (3) Rekening houdende met de hoge mate van integratie van het internationale financiële stelsel, de nauwe banden tussen marktdeelnemers, het hoge aantal grensoverschrijdende transacties naar en vanuit de Unie en de mate waarin de markt is opengesteld, vormt elke AML/CFT-bedreiging voor het internationale financiële stelsel ook een bedreiging voor het financiële stelsel van de Unie.
- (4) In Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1393 van de Commissie<sup>10</sup> wordt onderkend dat derde landen die publiekelijk zijn geïdentificeerd als landen waarvoor een oproep tot optreden of verscherpt toezicht door de Financiële-actiegroep (FATF) geldt, toch nog een bedreiging voor de integriteit van het financiële stelsel van de Unie kunnen vormen, met name als het FATF-lidmaatschap van dergelijke landen is opgeschort

<sup>8</sup> PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>.

<sup>9</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 van de Commissie van 14 juli 2016 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad door de identificatie van derde landen met een hoog risico die strategische tekortkomingen vertonen (PB L 254 van 20.9.2016, blz. 1, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2016/1675/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2016/1675/oj)).

<sup>10</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1393 van de Commissie van 8 juli 2025 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1184 tot invoeging van een herzieningsclausule (PB L, 2025/1393 van 21.8.2025, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2025/1393/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2025/1393/oj)).

wegens grove schendingen van de kernbeginselen waarop de FATF is gebaseerd. Overeenkomstig artikel 1 bis van Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1184 van de Commissie<sup>11</sup> moet de Commissie de evaluatie van die derde landen uiterlijk op 31 december 2025 afronden om na te gaan of de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 dienovereenkomstig moet worden gewijzigd.

- (5) Het FATF-lidmaatschap van de Russische Federatie (“Rusland”) is opgeschort wegens grove schending van de kernbeginselen van de FATF. Rusland valt derhalve onder de beoordelingscriteria van artikel 1 bis van Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1184. Aangezien de zwakke punten in het Russische AML/CFT-stelsel een ernstige bedreiging kunnen vormen voor het financiële stelsel van de Unie, heeft de Commissie, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden en de autoriteiten van de lidstaten, een voorlopige beoordeling van het AML/CFT-stelsel van het land afgerond.
- (6) Bij de beoordeling is een aantal strategische tekortkomingen aan het licht gekomen, met name met betrekking tot de wetgeving en het beleid van Rusland op het gebied van de onafhankelijkheid van de financiële-inlichtingeneenheid en haar vermogen om met tegenhangers in andere landen samen te werken, de wetgeving en het beleid van Rusland op het gebied van transparantie over uiteindelijk begunstigden en de beschikbaarheid en de nauwkeurigheid van informatie, en de wetgeving en het beleid van Rusland op het gebied van de toepassing van de AML/CFT-verordening op cryptoactiva. Die tekortkomingen stellen de eengemaakte markt bloot aan witwas- en terrorismefinancieringsrisico’s die moeten worden gemitigeerd.
- (7) De Commissie concludeert derhalve dat Rusland moet worden geïdentificeerd als derde land met een hoog risico en aan de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 moet worden toegevoegd. Aangezien Rusland niet onder een van de categorieën van derde land met een hoog risico in de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 valt, moet in die bijlage een nieuwe categorie worden toegevoegd voor derde landen met een hoog risico die niet zijn geïdentificeerd als landen waarvoor een oproep tot optreden of verscherpt toezicht door de FATF geldt, maar waarvan het lidmaatschap van die internationale opsteller van standaarden is opgeschort.
- (8) Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

De bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 wordt gewijzigd overeenkomstig de bijlage bij deze verordening.

---

<sup>11</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1184 van de Commissie van 10 juni 2025 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1675 teneinde Algerije, Angola, Ivoorkust, Kenia, Laos, Libanon, Monaco, Namibië, Nepal en Venezuela toe te voegen aan de lijst van derde landen met een hoog risico die schriftelijk een politieke toezegging op hoog niveau hebben gedaan om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken en die samen met de FATF een actieplan hebben ontwikkeld, en teneinde Barbados, de Filipijnen, Gibraltar, Jamaica, Panama, Senegal, Uganda en de Verenigde Arabische Emiraten van die lijst te schrappen (PB L, 2025/1184, 16.7.2025, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_del/2025/1184/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_del/2025/1184/oj)).

*Artikel 2*

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel, 3.12.2025

*Voor de Commissie*  
*De voorzitter*  
*Ursula VON DER LEYEN*