

Bryssel den 4 december 2025
(OR. en)

16399/25

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

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	4 december 2025
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	C(2025) 8435 final
Ärende:	KOMMISSIONENS DELEGERADE FÖRORDNING (EU) .../... av den 3.12.2025 om ändring av delegerad förordning (EU) 2016/1675 för att lägga till Ryssland i förteckningen över högrisktredjeländer med strategiska brister

För delegationerna bifogas dokument – C(2025) 8435 final.

Bilaga: C(2025) 8435 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.12.2025
C(2025) 8435 final

KOMMISSIONENS DELEGERADE FÖRORDNING (EU) .../...

av den 3.12.2025

om ändring av delegerad förordning (EU) 2016/1675 för att lägga till Ryssland i förteckningen över högrisk tredjeländer med strategiska brister

(Text av betydelse för EES)

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL DEN DELEGERADE AKTEN

Enligt artikel 9.1 i direktiv (EU) 2015/849¹ ska tredjeländers jurisdiktioner med sådana strategiska brister i sina nationella system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som utgör ett betydande hot mot unionens finansiella system (*högrisktredjeländer*) identifieras för att skydda en väl fungerande inre marknad.

Genom artikel 9.2 i direktiv (EU) 2015/849 ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att identifiera dessa högrisktredjeländer, med beaktande av strategiska brister. Där anges också kriterierna för kommissionens bedömning. De delegerade akterna måste antas inom en månad efter identifieringen av de strategiska bristerna.

I artikel 18a i direktiv (EU) 2015/849 anges att medlemsstaterna måste kräva att de ansvariga enheterna tillämpar skärpta åtgärder för kundkännedom när de ingår affärsförbindelser eller utför transaktioner med högrisktredjeländer som identifierats av kommissionen.

Den 14 juli 2016 antog kommissionen delegerad förordning (EU) 2016/1675, där ett antal sådana högrisktredjeländer identifierades. Denna delegerade förordning har senare ändrats genom delegerad förordning (EU) 2018/105, delegerad förordning (EU) 2018/212, delegerad förordning (EU) 2018/1467, delegerad förordning (EU) 2020/855, delegerad förordning (EU) 2021/37, delegerad förordning (EU) 2022/229, delegerad förordning (EU) 2023/410, delegerad förordning (EU) 2023/1219, delegerad förordning (EU) 2023/2070, delegerad förordning (EU) 2024/163 och delegerad förordning (EU) 2025/1184.

Kommissionen offentliggjorde den 7 maj 2020 en reviderad metod för identifiering av högrisktredjeländer (*metoden*)². Den reviderade metoden betonar ökad samverkan med arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) och dess listningsprocess, förstärkt samarbete med tredjeländer och bättre samråd med medlemsstaterna och Europaparlamentet.

Även länder som inte officiellt identifierats som föremål för uppmaning till motåtgärder eller ökad övervakning av FATF kan utgöra ett hot mot integriteten i unionens finansiella system. Om sådana länders medlemskap i FATF tillfälligt upphävs på grund av grova kränkningar av denna normgivares grundläggande principer kommer hotet mot unionens finansiella system sannolikt att öka. Kommissionen bör därför vidta beslutsamma åtgärder för att bevara integriteten i unionens finansiella system och slutföra en självständig bedömning av huruvida sådana länder är högrisktredjeländer enligt artikel 9 i direktiv (EU) 2015/849. Mot denna bakgrund infördes genom delegerad förordning 2025/1393³ en skyldighet för kommissionen att senast i slutet av 2025 slutföra översynen vad gäller tredjeländer som inte har listats av FATF men vars medlemskap i den organisationen tillfälligt har upphävts.

Ryska federationen (Ryssland) omfattas av denna översyn. Kommissionen har beaktat relevant information från olika källor som tyder på att det finns anledning till allvarlig oro över det ryska systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, och som pekar på strategiska brister i detta system.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

² Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Methodology for identifying high-risk third countries under Directive (EU) 2015/849*, SWD(2020) 99 final (inte översatt till svenska).

³ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2025/1393 av den 8 juli 2025 om ändring av delegerad förordning (EU) 2025/1184 för att införa en översynsklausul (EUT L, 2025/1393, 21.8.2025).

I enlighet med metoden har kommissionen gjort en preliminär analys av den direkt tillgängliga informationen om de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som härrör från Ryssland, och har identifierat tre kategorier av strategiska brister i det ryska systemet på detta område.

För det första har Rysslands finansunderrättelseenhet inte en oberoende ställning. Den är direkt underordnad presidenten⁴, vilket tydligt framgick av dess agerande de senaste åren. Dessutom är den ryska regeringen inte längre part i relevanta internationella avtal och samarbetsforum. Landet har dessutom ensidigt begränsat sitt samarbete med ”fientligt inställda stater”, till vilka många medlemsstater räknas. En fungerande, oberoende finansunderrättelseenhet som kan samarbeta med internationella motparter är en av hörnstenarna i ett effektivt system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, och en sådan saknas för närvarande i Ryssland.

För det andra har Ryssland under de senaste åren genomfört omfattande reformer när det gäller transparens i fråga om verkligt huvudmannaskap. Men i stället för att öka transparensen har Rysslands reformer gjort systemet ännu mindre genomsynligt, vilket innebär att Ryssland inte längre uppfyller kraven i de relevanta FATF-rekommendationerna, och att uppgifter om verkligt huvudmannaskap när det gäller juridiska personer och konstruktioner inte kan anses vara korrekta eller tillgängliga i tillfredsställande utsträckning. De knapphändiga uppgifter om verkligt huvudmannaskap som faktiskt finns tillgängliga kan dessutom inte utbytas mellan behöriga myndigheter i tid och på ett konstruktivt sätt, eftersom möjligheterna till samarbete har begränsats. Transparens i fråga om verkligt huvudmannaskap är ytterligare en hörnsten i ett effektivt system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, och även denna saknas för närvarande i Ryssland.

För det tredje uppfyller Ryssland fortfarande inte FATF-standarderna för reglering av kryptotillgångar. Denna sårbarhet, i kombination med den höga hotnivån på detta område, innebär stora risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, men de ryska myndigheterna har inte vidtagit lämpliga åtgärder för att minska dem. Vissa sidotjänster är reglerade, men den begränsade reglering som finns uppfyller inte FATF:s standarder. I ett läge där de flesta av världens länder vidtar åtgärder för att genomföra FATF:s standarder på detta område skapar den ryska situationen ett vakuum som utnyttjas av fientliga aktörer för penningtvätt och finansiering av terrorism och för andra syften, såsom kringgående av sanktioner.

Kommissionens inledande bedömning av de identifierade riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism pekar på att integriteten i unionens finansiella system kan vara hotad. I enlighet med metoden bör Ryssland läggas till i bilagan till delegerad förordning (EU) 2016/1675 för att minska dessa risker.

Slutligen har världens uppmärksamhet riktats mot den risk för det internationella finansiella systemets integritet som utgörs av Rysslands nära samarbete med Demokratiska folkrepubliken Korea (Nordkorea), som listats av både FATF och EU, i samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Nordkorea är föremål för omfattande FN-sanktioner. Trots detta tycks de ryska myndigheterna ha ökat sitt samarbete med Nordkorea som på så sätt har fått nya källor till inkomster, handel och tekniköverföring. Samarbetet främjar också Nordkoreas program för massförstörelsevapen och skapar en akut risk för finansiering av

⁴ Se rådets förordning (EU) 2023/2875 av den 18 december 2023 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/2875/oj

spridning av sådana vapen⁵. Det nu gällande direktiv (EU) 2015/849 utgör inte någon rättslig grund för att bekämpa finansiering av spridning, men detta kommer att ändras från och med juli 2027 genom tillämpningen av förordning (EU) 2024/1624⁶. Kommissionen kommer att fortsätta att följa utvecklingen.

Efter att ha bedömt den direkt tillgängliga informationen anser kommissionen att Ryssland, mot bakgrund av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som landet orsakar för unionens finansiella system, bör föras upp på listan över tredjelandsjurisdiktioner med hög risk på grundval av de kriterier som fastställs i direktiv (EU) 2015/849.

Delegerad förordning (EU) 2016/1675 bör därför ändras. Eftersom Ryssland inte passar in i någon av de befintliga kategorierna i bilagan till delegerad förordning (EU) 2016/1675 måste en ny tabell läggas till som listar högrisktredjeländer som inte identifierats som föremål för uppmaning till motåtgärder eller ökad övervakning av FATF, men vars medlemskap i den internationella normgivaren tillfälligt har upphävts.

2. SAMRÅD SOM FÖREGÅTT ANTAGANDET AV AKTEN

Den 18 november 2025 rådfrågade kommissionen genom ett skriftligt förfarande expertgruppen för frågor som rör penningtvätt och finansiering av terrorism om utkastet till delegerad förordning.

3. DEN DELEGERADE AKTENS RÄTTSLIGA ASPEKTER

Genom denna delegerade förordning ändras bilagan till delegerad förordning (EU) 2016/1675.

De rättsliga konsekvenserna av offentliggörandet av denna delegerade förordning regleras av den grundläggande rättsakten, dvs. direktiv (EU) 2015/849.

Enligt artikel 18 i direktiv (EU) 2015/849 måste medlemsstaterna kräva att ansvariga enheter i alla medlemsstater tillämpar skärpta åtgärder för kundkännedom för att hantera och minska riskerna på lämpligt sätt. I artikel 18a i det direktivet anges de skärpta åtgärder för kundkännedom som medlemsstaterna måste kräva att ansvariga enheter tillämpar när det gäller affärsförbindelser eller transaktioner som involverar högrisktredjeländer som identifierats enligt artikel 9.2 i det direktivet.

Som en direkt följd av antagandet av denna delegerade förordning måste ansvariga enheter i alla medlemsstater tillämpa skärpta åtgärder för kundkännedom i enlighet med artikel 18a i direktiv (EU) 2015/849 när det gäller affärsförbindelser eller transaktioner som involverar länder som förtecknas i bilagan till delegerad förordning (EU) 2016/1675.

Dessutom hindrar artikel 158.2 i budgetförordningen⁷ personer och enheter som förvaltar unionsmedel eller budgetgarantier från att ingå nya eller förnyade transaktioner med enheter som är registrerade eller etablerade i länder som förtecknas i bilagan till delegerad förordning (EU) 2016/1675. Detta gäller dock inte om åtgärden genomförs fysiskt i dessa länder och om

⁵ Detta har uttryckts offentligt av flera personer, bland annat Natos generalsekreterare: see [NATO - Opinion: North Korean troops in Europe marks turning point - debattartikel av Natos generalsekreterare Mark Rutte, 6 november 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_230278.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_230278.htm)

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (EUT L, 2024/1624, 19.6.2024).

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (omarbetning) (EUT L, 2024/2509, 26.9.2024).

det inte finns några andra riskfaktorer. Genomförandepartner måste också ta med dessa krav i sina egna avtal med utvalda finansiella intermediärer.

KOMMISSIONENS DELEGERADE FÖRORDNING (EU) .../...

av den 3.12.2025

om ändring av delegerad förordning (EU) 2016/1675 för att lägga till Ryssland i förteckningen över högriskredjeländer med strategiska brister

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och rådets och kommissionens direktiv 2006/70/EG⁸, särskilt artikel 9.2, och

av följande skäl:

- (1) Unionen måste på ett effektivt sätt skydda de finansiella systemens och den inre marknadens integritet och funktion mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I direktiv (EU) 2015/849 fastställs därför att kommissionen ska identifiera tredjeländer med sådana strategiska brister i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som utgör ett betydande hot mot unionens finansiella system (*högriskredjeländer*).
- (2) I kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1675⁹ identifieras sådana högriskredjeländer.
- (3) Med tanke på det internationella finansiella systemets höga integrationsnivå, den nära kopplingen mellan marknadsaktörerna, den stora volymen gränsöverskridande handel till och från unionen samt graden av öppenhet på marknaden, är alla hot vad gäller penningtvätt och finansiering av terrorism mot det internationella finansiella systemet därför också ett hot mot unionens finansiella system.
- (4) I kommissionens delegerade förordning (EU) 2025/1393¹⁰ erkänns att även tredjeländer som inte offentligt identifierats som föremål för uppmaning till motåtgärder eller ökad övervakning av arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) kan utgöra ett hot mot integriteten i unionens finansiella system, särskilt om sådana länders medlemskap i FATF tillfälligt upphävs på grund av grova kränkningar av FATF:s grundläggande principer. Enligt artikel 1a i kommissionens delegerade

⁸ EUT L 141, 5.6.2015, s. 73, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>.

⁹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1675 av den 14 juli 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 genom identifiering av högriskredjeländer med strategiska brister (EUT L 254, 20.9.2016, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2016/1675/oj).

¹⁰ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2025/1393 av den 8 juli 2025 om ändring av delegerad förordning (EU) 2025/1184 för att införa en översynsklausul (EUT L, 2025/1393, 21.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2025/1393/oj).

förordning (EU) 2025/1184¹¹ ska kommissionen senast den 31 december 2025 slutföra översynen vad gäller sådana tredjeländer för att bedöma om bilagan till delegerad förordning (EU) 2016/1675 bör ändras i enlighet med detta.

- (5) Medlemskapet i FATF för Ryska federationen (*Ryssland*) upphävdes tillfälligt på grund av landets grova kränkningar av FATF:s grundläggande principer. Ryssland omfattas således av bedömningskriterierna i artikel 1a i delegerad förordning (EU) 2025/1184. Med tanke på att bristerna i det ryska systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kan utgöra ett allvarligt hot mot unionens finansiella system har kommissionen, i samarbete med Europeiska utrikestjänsten och medlemsstaternas myndigheter, slutfört en inledande bedömning av landets system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- (6) I bedömningen har ett antal strategiska brister identifierats som särskilt rör Rysslands lagstiftning och politik när det gäller finansunderrättelseenhetens oberoende och dess förmåga att samarbeta med motparter i andra länder, Rysslands lagstiftning och politik när det gäller transparens i fråga om verkligt huvudmannaskap och i vilken mån uppgifter finns tillgängliga och är korrekta, samt Rysslands lagstiftning och politik när det gäller tillämpning av bestämmelserna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism på kryptotillgångar. Sådana brister utsätter den inre marknaden för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, och dessa risker bör minskas.
- (7) Kommissionen drar därför slutsatsen att Ryssland bör identifieras som ett högrisktredjeländ och läggas till i bilagan till delegerad förordning (EU) 2016/1675. Eftersom Ryssland inte passar in i någon av kategorierna för högrisktredjeländer i bilagan till delegerad förordning (EU) 2016/1675 bör en ny kategori läggas till för högrisktredjeländer som inte har identifierats som föremål för uppmaning till motåtgärder eller ökad övervakning av FATF, men vars medlemskap i den internationella normgivaren tillfälligt har upphävts.
- (8) Delegerad förordning (EU) 2016/1675 bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Bilagan till delegerad förordning (EU) 2016/1675 ska ändras i enlighet med bilagan till den här förordningen.

Artikel 2

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

¹¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2025/1184 av den 10 juni 2025 om ändring av delegerad förordning (EU) 2016/1675 för att lägga till Algeriet, Angola, Elfenbenskusten, Kenya, Laos, Libanon, Monaco, Namibia, Nepal och Venezuela i förteckningen över högrisktredjeländer som har lämnat ett skriftligt politiskt åtagande på hög nivå där de förbinder sig att åtgärda identifierade brister, och har utarbetat en handlingsplan med FATF, och för att stryka Barbados, Gibraltar, Jamaica, Panama, Filippinerna, Senegal, Uganda och Förenade Arabemiraten från samma förteckning (EUT L, 2025/1184, 16.7.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2025/1184/oj).

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdad i Bryssel den 3.12.2025

På kommissionens vägnar
Ordförande
Ursula VON DER LEYEN