

**CONFERENTIE OVER DE TOETREDING
TOT DE EUROPESE UNIE
– MONTENEGRO –**

**Brussel, 12 december 2025
(OR. en)**

AD 17/25

LIMITE

CONF-ME 4

TOETREDINGSDOCUMENT

Betreft: GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT VAN DE EUROPESE UNIE
– Hoofdstuk 4: Vrij verkeer van kapitaal

Onderhandelingshoofdstuk 4: Vrij verkeer van kapitaal

Dit standpunt van de Europese Unie is gebaseerd op haar algemene standpunt voor de toetredingsconferentie met Montenegro (AD 23/12 CONF-ME 2) en is onderworpen aan de daarin vastgelegde onderhandelingsbeginselen, te weten:

- een standpunt dat een partij ten aanzien van een van de hoofdstukken van de onderhandelingen inneemt, loopt geenszins vooruit op het standpunt van die partij ten aanzien van andere hoofdstukken;
- akkoorden – ook deelakkoorden – die tijdens de onderhandelingen over achtereenvolgens te behandelen hoofdstukken worden bereikt, kunnen pas als definitief worden aangemerkt wanneer een algeheel akkoord is bereikt;
- de in de punten 24, 28, 41 en 44 van het onderhandelingskader geformuleerde vereisten.

De EU spoort Montenegro ertoe aan zijn beleid verder aan te passen aan het EU-acquis, met dien verstande dat vóór de toetreding bijkomend acquis in werking kan treden, om te zorgen voor de effectieve uitvoering en handhaving ervan, en om reeds vóór de toetreding beleidsmaatregelen en instrumenten te ontwikkelen die zoveel mogelijk aansluiten bij die van de EU.

De EU neemt er nota van dat Montenegro in zijn onderhandelingsstandpunt AD 5/14 (CONF-ME 1) en het addendum AD 5/14 ADD 1 (CONF-ME 1) het op 2 oktober 2025 voor Hoofdstuk 4 geldende acquis aanvaardt, en dat Montenegro verklaart in staat te zijn dit acquis vanaf de toetreding tot de Europese Unie uit te voeren.

Algemeen kader voor het vrije verkeer van kapitaal

De EU erkent dat Montenegro een regeling voor het vrije verkeer van kapitaal heeft ingesteld die grotendeels voldoet aan de beginselen van artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het recht van buitenlanders om eigendom te bezitten in Montenegro wordt beschermd door de grondwet.

De EU neemt er nota van dat de Montenegrijse Wet op buitenlandse investeringen nationale behandeling toekent aan buitenlandse investeerders en hun onbeperkte overdracht en repatriëring van winsten en dividenden toestaat. Het wetgevings- en institutionele kader legt geen beperkingen op aan buitenlandse zeggenschap of aan het recht op particulier eigendom voor buitenlanders. Door wijzigingen in de Wet op buitenlandse investeringen zijn de beperkingen die golden bij de opening van het hoofdstuk voor investeringen in lokale ondernemingen, opgeheven.

De EU merkt op dat de Wet vrijwillige pensioenfondsen een territoriale beperking bevat met betrekking tot investeringen in onroerend goed. De EU verzoekt Montenegro deze bepaling vóór de toetreding te schrappen en roept Montenegro op daartoe een tijdschema in te dienen.

Wat betreft het bezit van grond door buitenlanders, is de EU ingenomen met de in maart 2025 ingevoerde wijzigingen in de Montenegrijse Wet op de eigendomsrechten. De EU merkt op dat alle beperkingen bij de toetreding moeten worden opgeheven om te zorgen voor een gelijke behandeling van EU-burgers bij de aankoop van woningen, commercieel vastgoed en landbouwgrond. De EU neemt er nota van dat de Wet landbouwgrond een algemeen verbod handhaaft op de verwerving van landbouwgrond van de staat door zowel onderdanen als buitenlanders.

De EU neemt er nota van dat Montenegro van plan is de nationale wettelijke beperkingen op de verwerving van onroerend goed ten aanzien van derde landen te handhaven. De EU herinnert eraan dat artikel 64 van het VWEU de lidstaten het recht geeft om dergelijke beperkingen ten aanzien van derde landen toe te passen, met name wat betreft directe investeringen in onroerend goed, voor zover deze beperkingen op 31 december 1993 bestonden en nog steeds van kracht zijn. De EU erkent dat in het toetredingsverdrag met Montenegro 22 juni 2009 als referentiedatum zal worden vastgesteld, overeenkomstig artikel 64, lid 1, VWEU, met betrekking tot de verwerving van onroerend goed in Montenegro door natuurlijke en rechtspersonen uit derde landen. De EU neemt er nota van dat de gedifferentieerde behandeling van derde landen, die het gevolg is van de vaststelling van een herziene datum voor Montenegro, beperkt is en een algemene liberalisering inhoudt, waardoor wordt voldaan aan de geest van het Verdrag wat betreft de vrijheid van het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer, niet alleen binnen de EU maar ook bij verrichtingen met derde landen.

De EU herinnert eraan dat Montenegro bij de toetreding moet zorgen dat de behandeling die aan de EU-burgers en Montenegrijnse onderdanen wordt toegekend op grond van de Wet op de eigendomsrechten van 2009, ook wordt uitgebreid naar onderdanen van de Europese Economische Ruimte. De EU herinnert eraan dat de teruggave van eigendomsrechten een belangrijk onderdeel van hoofdstuk 23 blijft.

Betalingen

De EU neemt er nota van dat het regelgevings- en wetgevingskader van Montenegro inzake betalingen grotendeels is aangepast aan het acquis. De EU stelt voorts vast dat Montenegro aanzienlijke inspanningen heeft geleverd om zijn wetgeving volledig aan te passen aan de tweede richtlijn betalingsdiensten (Richtlijn (EU) 2015/2366) en de verordening tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro (Verordening (EU) nr. 260/2012 – SEPA-verordening). Daardoor heeft Montenegro in november 2024 kunnen toetreden tot het geografische toepassingsgebied van de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA).

In dit verband neemt de EU er nota van dat de centrale bank van Montenegro en alle binnenlandse banken op 13 mei 2025 in de SEPA-betalingsregelingen zijn opgenomen en dat SEPA-betalingen in Montenegro sinds 6 oktober 2025 operationeel zijn. De EU is ingenomen met deze ontwikkelingen, die de voordelen van de EU-integratie al vóór de toetreding uitbreiden tot Montenegrijnse burgers en ondernemingen.

De EU verzoekt Montenegro zijn beleid vóór de toetreding aan te passen aan de tweede richtlijn betalingsdiensten en de daarvan afgeleide wetgeving, met name Gedelegeerde Verordeningen (EU) 2018/389 en (EU) 2022/2360 van de Commissie, alsook Uitvoeringsverordening (EU) 2019/410 van de Commissie en Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/411 van de Commissie. De EU verzoekt Montenegro voorts alle landspecifieke regelgevingsbepalingen waarom de nationale autoriteiten uit hoofde van de SEPA-verordening en de verordening betreffende grensoverschrijdende betalingen (Verordening (EU) 2021/1230) worden verzocht, ten minste zes maanden voor de toetreding aan te nemen.

De EU merkt verder op dat de verordening betreffende grensoverschrijdende betalingen diverse verplichtingen bevat die aan de aanbieders van betalingsdiensten worden opgelegd en die technisch moeten worden voorbereid en uitgevoerd vóór de toetreding. De EU verzoekt de Montenegrijnse autoriteiten samen te werken met de betaalsector om ervoor te zorgen dat alle relevante bepalingen van de verordening betreffende grensoverschrijdende betalingen vanaf de eerste dag van de toetreding worden uitgevoerd. De EU neemt er in dit verband nota van dat de centrale bank van Montenegro en de binnenlandse banken reeds zijn overeengekomen de vergoedingen voor SEPA-transacties met ingang van 6 oktober 2025 te verlagen en er een plafond voor in te stellen, ter voorbereiding van een volledige afschaffing van het onderscheid tussen binnenlandse en grensoverschrijdende betalingen in euro.

De EU merkt op dat het beleid van Montenegro nog niet is aangepast aan de verordening instantovermakingen (Verordening (EU) 2024/886), die ook voorziet in wijzigingen in de tweede richtlijn betalingsdiensten, de verordening betreffende grensoverschrijdende betalingen en de SEPA-verordening. De EU verzoekt Montenegro om zijn beleid aan te passen aan de verordening instantovermakingen, ervoor te zorgen dat zijn betaalsector klaar is om instantovermakingen te verwerken, de dienst voor verificatie van de begunstigde uit te rollen en vóór de toetreding de nodige wijzigingen inzake de screening op sancties aan te brengen.

De EU neemt er nota van dat de ontwikkelingsbank volgens de Wet inzake de ontwikkelingsbank van Montenegro betalingstransacties kan aanbieden, hoewel zij niet onderworpen is aan dezelfde wettelijke verplichtingen als kredietinstellingen of de bepalingen van de Montenegrijnse wetgeving als aangepast aan de tweede richtlijn betalingsdiensten, waarin het rechtskader voor betalingen is vastgelegd. De EU benadrukt dat dit niet in overeenstemming is met het EU-acquis en zo spoedig mogelijk moet worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat de ontwikkelingsbank dezelfde wettelijke en regelgevende verplichtingen heeft als andere financiële instellingen. Bovendien is het van essentieel belang dat Montenegro de Wet inzake de ontwikkelingsbank in overeenstemming brengt met het hele acquis met betrekking tot de andere hoofdstukken van de toetredingsonderhandelingen.

De strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme

De EU stelt vast dat Montenegro zijn wetgeving grotendeels heeft aangepast aan het bestaande EU-acquis op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (AML/CFT). De EU is ingenomen met de wijzigingen in de wet- en regelgeving die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, met name de wijzigingen in de Wet ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme van maart 2025, waarbij strengere regels voor cryptoactiva, exploitanten van gokdiensten en transparantie inzake uiteindelijk begunstigden zijn ingevoerd.

De EU onderstreept dat er nog steeds verschillen bestaan tussen de geldende nationale wetgeving en de EU-wetgeving. Deze verschillen betreffen a) de definitie van financiering van terrorisme, die niet volledig in overeenstemming is met de EU-definitie; b) gegevensbescherming en bewaren van informatie, waarbij de bewaartermijnen in Montenegro langer zijn dan op grond van het EU-recht is toegestaan; en c) sancties, waarbij de door Montenegro opgelegde minimumsancties veel minder streng zijn dan die welke uit hoofde van het EU-recht worden vereist. De EU roept Montenegro op deze verschillen weg te werken en zijn wetgeving zo spoedig mogelijk te wijzigen, om uiterlijk op 1 juli 2026 de volledige aanpassing te waarborgen. De EU merkt op dat de uitvoering van het acquis op het gebied van AML/CFT moet worden verbeterd en beveelt Montenegro aan om vóór de toetreding een solide staat van dienst op te bouwen inzake de correcte uitvoering en handhaving van deze wetgeving.

De EU neemt er nota van dat Montenegro in het verleden strategieën voor de preventie en bestrijding van terrorisme, het witwassen van geld en de financiering van terrorisme heeft aangenomen (waaronder de huidige strategie voor 2022-2025) en dat het land van plan is in de komende periode een nieuwe strategie te ontwikkelen. De EU verzoekt Montenegro de nieuwe strategie onverwijld aan te nemen, samen met een actieplan, en nauwlettend toezicht te houden op en verslag uit te brengen over de uitvoering ervan.

De EU is ingenomen met de goede samenwerking van Montenegro met het Comité van deskundigen inzake de evaluatie van maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering (Moneyval) van de Raad van Europa en met de Financiële-actiegroep (FATF) in de afgelopen jaren. De EU verwacht van Montenegro dat het systematisch gevolg geeft aan hun aanbevelingen, met name die uit de volgende evaluatieronde van Moneyval.

De EU stelt vast dat Montenegro beschikt over een functionerende financiële-inlichtingeneenheid (FIE), die verbonden is met de politiedienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en waarvan de operationele onafhankelijkheid bij wet wordt gewaarborgd. De EU merkt op dat de FIE lid is van de Egmont-groep, de internationale organisatie waarin FIE's deskundigheid en financiële inlichtingen kunnen uitwisselen om het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en daarmee verband houdende misdrijven te bestrijden. De EU is ermee ingenomen dat het aantal meldingen van verdachte transacties aan de FIE de afgelopen jaren is toegenomen. De EU neemt er nota van dat sommige functies van de FIE nog steeds vacant zijn en roept Montenegro op deze vacatures vóór de toetreding in te vullen en personeel te blijven opleiden.

De EU is ermee ingenomen dat de toezichhoudende instanties van financiële instellingen (de centrale bank van Montenegro, de kapitaalmarktautoriteit, het agentschap toezicht verzekeringswezen en het agentschap voor elektronische communicatie en postdiensten) de afgelopen jaren de controles hebben opgevoerd. De EU dringt er bij alle toezichhoudende instanties op aan hun handhavingscapaciteit te versterken. De EU stelt niettemin vast dat, ondanks recente verbeteringen, het aantal onderzoeken naar witwaspraktijken en vervolgingen en veroordelingen van witwaszaken laag blijft. De EU roept Montenegro op een solide staat van dienst op te bouwen wat betreft de handhaving van de onlangs gewijzigde en aangescherpte AML/CFT-wetgeving. De EU roept alle Montenegrijnse autoriteiten op consequent gebruik te maken van financiële onderzoeken om opbrengsten van misdrijven op te sporen en te confisqueren, met bijzondere aandacht voor misdrijven met een hoog risico, georganiseerde misdaad en activa die naar het buitenland zijn verplaatst. Het is van het grootste belang dat de onafhankelijkheid van de centrale bank van Montenegro wordt behouden en versterkt, in overeenstemming met de vereisten die zijn vastgesteld in de ijkpunten voor de afsluiting van de hoofdstukken 9 en 17 van de toetredingsonderhandelingen, aangezien deze bank een van de belangrijkste toezichhoudende instanties is in de strijd tegen het witwassen van geld.

De EU constateert dat Moneyval voor een aantal van de aangewezen niet-financiële ondernemingen of beroepen, zoals advocaten en notarissen, tekortkomingen heeft vastgesteld in het toezicht op AML/CFT. Voor verschillende aangewezen niet-financiële ondernemingen of beroepen gelden geen vergunnings-, registratie-, beroepsaccreditatie- of toegangsvereisten. De EU verwacht van Montenegro dat het meer inspanningen levert om ervoor te zorgen dat iedereen zich bewust is van de risico's van witwassen binnen de aangewezen niet-financiële ondernemingen of beroepen, en om te zorgen voor degelijk toezicht hierop. De EU dringt er bij Montenegro op aan een strategie voor volledige aanpassing en een staat van dienst op het gebied van handhaving voor te leggen en zal nauwlettend toezien op de uitvoering van deze strategie.

In het algemeen roept de EU Montenegro op zich volledig aan te passen aan de Europese en internationale normen inzake de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorismebestrijding, en te blijven bouwen aan een solide staat van dienst inzake de uitvoering en handhaving van de wetgeving en de bijbehorende regelgevingsmaatregelen in het kader van de hoofdstukken 4 en 24 van de toetredingsonderhandelingen. De EU zal nauwlettend toezien op de totstandkoming van deze staat van dienst. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en aan het toezicht op niet-financiële entiteiten, bedrijven en beroepen.

Versterking van de bestuurlijke capaciteit

De EU neemt er nota van dat Montenegro beschikt over een adequaat regelgevings- en institutioneel kader voor kapitaalverkeer-, betalings- en AML/CFT-doeleinden. Wat het kapitaalverkeer betreft, zijn de centrale bank van Montenegro en het ministerie van Financiën de belangrijkste instellingen voor beleidsvorming en regelgeving. Daarnaast hebben ook de kapitaalmarktautoriteit en het agentschap toezicht verzekeringswezen belangrijke verantwoordelijkheden, met name met betrekking tot de kapitaaltransacties van financiële instellingen en verzekeringsmaatschappijen.

De EU stelt vast dat de centrale bank van Montenegro de belangrijkste overheidsinstelling is die belast is met de regulering van de betalingssystemen en het toezicht erop. De centrale bank werkt nauw samen met de nationale financiële instellingen. De EU merkt op dat de centrale bank regelmatig controles uitvoert bij de nationale aanbieders van betalingsdiensten en systematisch actie onderneemt wanneer zij gevallen van niet-naleving ontdekt. De EU verzoekt Montenegro regelmatig toezicht te blijven houden op de betalingsinstellingen en voorzichtig te blijven bij het verlenen van vergunningen aan nieuwe betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld.

Op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme neemt de EU er nota van dat veel instellingen krachtens de wet specifieke verantwoordelijkheden hebben, met name de centrale bank van Montenegro, de kapitaalmarktautoriteit van Montenegro, het agentschap toezicht verzekeringswezen, de kansspelautoriteit, de belastingdienst, de administratie die verantwoordelijk is voor digitale eigendom, het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken, de financiële-inlichtingeneenheid van de politie, het agentschap voor elektronische communicatie en postdiensten en de orde van advocaten van Montenegro.

De EU onderstreept evenwel dat het toezicht op entiteiten in de niet-financiële sector, zoals onroerend goed, accountants, kansspeleexploitanten en handelaren, ontoereikend is geweest, met name wat de corrigerende maatregelen betreft, en moet worden verscherpt om illegale geldstromen en criminele activiteit op deze gebieden te voorkomen. De EU zal toezien op de stappen die in dit verband worden gezet.

De EU merkt voorts op dat veel instellingen te kampen hebben met personeelstekorten. In enkele gevallen is de EU van mening dat het huidige personeelsbestand ontoereikend is om de uitvoering van de wetgeving naar behoren te monitoren. Dit is in het bijzonder het geval voor het AML/CFT-personeel van het ministerie van Justitie en de kansspelautoriteit.

De EU roept Montenegro op dringend maatregelen te nemen en een strategie voor te leggen om het personeelsbestand in essentiële diensten op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te versterken. De EU onderstreept dat het voor Montenegro van belang is de toezichthoudende autoriteiten op deze gebieden voortdurend te versterken. De EU zal toezien op de stappen die in dit verband worden gezet.

Meer in het algemeen en in samenhang met het algemene beleid inzake de hervorming van het openbaar bestuur verzoekt de EU Montenegro een op verdiensten gebaseerd aanwervingsbeleid te ontwikkelen, de vacatures voor bestaande “officiële” functies in te vullen en een beleid voor het behouden van gekwalificeerd personeel te ontwikkelen. De EU neemt er nota van dat dit belangrijke stappen zijn om de EU-wetgeving naar behoren te handhaven en uit te voeren.

De EU verwacht van Montenegro dat het zijn wetgeving op het gebied van kapitaalverkeer, betalingen en AML/CFT volledig aanpast aan het acquis. De EU roept Montenegro op om vóór de toetreding resolute inspanningen te leveren om de bestuurlijke capaciteit op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te versterken. De EU benadrukt dat het toezicht moet worden verscherpt, corrigerende maatregelen moeten worden opgelegd en de coördinatie en uitwisseling van informatie tussen alle betrokken instellingen moeten worden verbeterd. De EU verzoekt Montenegro de openstaande vacatures in te vullen, met name bij het ministerie van Justitie en de kansspelautoriteit, en de opleidingen van en de ontwikkeling van vaardigheden onder het AML/CFT-personeel verder te verbeteren.

De EU is ingenomen met de inspanningen ter bestrijding van corruptie in de verschillende voor dit hoofdstuk relevante instellingen en roept Montenegro op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te blijven verruimen om de integriteit van het personeel te verbeteren.

De EU zal de uitvoering van de toezeggingen van Montenegro nauwlettend volgen, met inbegrip van de ontwikkelingen van zijn rechtsstelsel en bestuurlijke capaciteiten.

In het algemeen zal de EU bijzondere aandacht besteden aan Montenegro wat betreft het opbouwen van een solide staat van dienst inzake uitvoering.

* * *

Gezien het bovenstaande, neemt de EU er nota van dat in dit stadium niet verder over dit hoofdstuk hoeft te worden onderhandeld.

De voortgang die met de aanpassing aan en de uitvoering van het EU-acquis wordt gemaakt, zal tijdens de hele duur van de onderhandelingen worden bewaakt. De EU onderstreept dat zij bijzondere aandacht zal besteden aan het toezicht op alle bovengenoemde specifieke vraagstukken, zodat de bestuurlijke capaciteit van Montenegro, zijn capaciteit om het acquis in dit hoofdstuk te doen naleven, alsook de voltooiing van de aanpassing van de wetgeving kunnen worden gewaarborgd. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Een definitieve beoordeling van de overeenstemming van de Montenegrijnse wetgeving met het acquis en van het vermogen van Montenegro om het acquis op alle gebieden uit te voeren, zal pas in een later stadium van de onderhandelingen mogelijk zijn. De EU verzoekt Montenegro om, naast alle informatie die de EU met het oog op de onderhandelingen over dit hoofdstuk kan verlangen en die aan de conferentie moet worden verstrekt, regelmatig gedetailleerde schriftelijke informatie aan de stabilisatie- en associatieraad te verstrekken over de voortgang van de uitvoering van het acquis en de versterking van zijn bestuurlijke capaciteit.

Gezien alle bovenstaande overwegingen zal de EU, indien nodig, te gelegener tijd op dit hoofdstuk terugkomen.

De EU neemt er nota van dat Montenegro in zijn onderhandelingsstandpunt AD 5/14 (CONF-ME 1) en het addendum AD 5/14 ADD 1 (CONF-ME 1) het op 2 oktober 2025 voor hoofdstuk 4 “Vrije verkeer van kapitaal” geldende acquis aanvaardt. De EU neemt er voorts nota van dat Montenegro verklaart de aanpassing van zijn beleid aan het acquis te zullen voortzetten en in staat te zijn het acquis vanaf zijn toetreding tot de Europese Unie uit te voeren.

Voorts herinnert de EU eraan dat er tussen 2 oktober 2025 en de afsluiting van de onderhandelingen nieuw acquis kan zijn ontstaan.