

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

**Brussel, 23 januari 2026
(OR. en)**

AD 2/26

LIMITE

CONF-ME 2

TOETREDINGSDOCUMENT

Betreft: GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT VAN DE EUROPESE UNIE
- Hoofdstuk 32: Financiële controle

GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT VAN DE EUROPESE UNIE

Onderhandelingshoofdstuk 32: Financiële controle

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, met name:

- 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 voort te gaan met de aanpassing van zijn wetgeving aan het EU-acquis en met de effectieve uitvoering en handhaving daarvan, en tevens in het algemeen al 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 onderhandelingsstandpunten AD 8/14 CONF-ME 4 en AD 30/25 CONF-ME 14 het op 18 november 2025 voor hoofdstuk 32 geldende EU-acquis aanvaardt, en dat het in staat is dat acquis vanaf de toetreding tot de Europese Unie uit te voeren.

Interne financiële controle bij de overheid (PIFC)

De EU neemt er nota van dat Montenegro een alomvattend regelgevings-, beleids-, institutioneel en operationeel kader voor interne controle en audit heeft ontwikkeld, dat in overeenstemming is met de internationale normen. De EU verwacht dat Montenegro zijn operationele kader voor de PIFC verder versterkt, met name voor overheidsbedrijven en gemeenten. De doelstellingen en acties van het interne-controlebeleid maken deel uit van de strategie voor de hervorming van het openbaar bestuur 2022-2026 en het hervormingsprogramma voor het beheer van de overheidsfinanciën 2022-2026, waarbij erop wordt toegezien dat de hervorming en toepassing van de interne financiële controle bij de overheid worden behandeld als een integraal onderdeel van de bredere hervorming van het openbaar bestuur.

De EU neemt er tevens nota van dat Montenegro de doeltreffende uitvoering van de bestuurlijke verantwoordingsplicht in het openbaar bestuur voortdurend heeft aangescherpt, teneinde de werking van het PIFC-systeem en het efficiënte beheer van administratieve en budgettaire middelen verder te ondersteunen. De EU verzoekt Montenegro het regelgevingskader inzake bestuurlijke verantwoordingsplicht volledig uit te voeren overeenkomstig de gedane toezeggingen, onder meer door middel van een gedetailleerde omschrijving van taken en een grotere delegatie van bevoegdheden, begrotingsdiscipline, bescherming van activa, vaststelling van doelstellingen en rapportage, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de lopende begroting, boekhouding en andere toepasselijke hervormingen.

De EU erkent dat er vooruitgang wordt geboekt bij het moderniseren van de primaire en secundaire wetgeving inzake interne financiële controle bij de overheid, met als doel die wetgeving verder aan te passen aan de EU- en internationale normen en praktische problemen bij de uitvoering aan te pakken. Op basis van dat versterkte kader neemt de EU er nota van dat er vooruitgang is geboekt, met name door de aanneming van secundaire wetgeving waarin regels en richtsnoeren voor interne controle worden gespecificeerd en de administratieve capaciteit voor de toepassing ervan in de openbare sector wordt versterkt, onder meer bij het beheer van risico's en onregelmatigheden.

De EU is met name ingenomen met de meest recente verbeteringen in de regelgeving, waardoor het bestuur en de bestuurlijke verantwoordingsplicht bij begrotings- en personeelsbeheer worden versterkt, de kwaliteit en onafhankelijkheid van interne audit worden verbeterd door harmonisatie met internationale normen, en waardoor een doeltreffender kader voor het beheer van risico's en de follow-up van onregelmatigheden tot stand wordt gebracht.

De EU moedigt Montenegro aan er verder voor te zorgen dat de toekomstige strategische ontwikkeling van interne-controlesystemen en daarmee verband houdende regelgeving goed is aangepast aan de lopende wijzigingen van de wetgeving inzake het beheer van de overheidsfinanciën en de hervorming van het openbaar bestuur. De EU verzoekt Montenegro tevens ervoor te zorgen dat de toekomstige strategische ontwikkeling van interne-controlesystemen erop is gericht het management en het personeel van overheidsinstellingen er bewust van te maken dat daadwerkelijke naleving van interne controle en interne audit noodzakelijk is voor een goed beheer van budgettaire en administratieve middelen.

De EU neemt nota van de voortdurende versterking van het operationele kader voor interne audit en de werking ervan door middel van een aangescherpte methodiek, verbeterde kwaliteitsborging en professionalisering van het interne-auditsysteem, met inbegrip van de certificering en opleiding van interne auditors. De EU verwacht dat Montenegro (1) de productiviteit van interne-auditfuncties verder verbetert door de samenwerking tussen bestuursorganen en interne audits te versterken; (2) de administratieve capaciteit blijft vergroten door de beroepsopleiding en certificering te ontwikkelen teneinde personeelstekorten aan te pakken, banen sneller te systematiseren en vacante posten regelmatig in te vullen; (3) de auditplanning, -documentatie en -rapportage verbetert om de productiviteit te verhogen en de administratieve werklast te verminderen. Wat het risicobeheer betreft, neemt de EU nota van de tastbare vooruitgang bij het tot stand brengen van een alomvattend regelgevings- en institutioneel kader als onderdeel van de governance- en interne-controleprocessen in het openbaar bestuur van Montenegro. De EU neemt er nota van dat het systeem efficiënter is geworden, zoals blijkt uit het toenemende aantal entiteiten met aangewezen ambtenaren voor risicobeheer en bestaande risicoregisters in de publieke sector.

Wat het beheer van onregelmatigheden betreft, neemt de EU er nota van dat het regelgevingskader solide is en adequate richtsnoeren voor de uitvoering ervan biedt. Het algemene systeem voor het voorkomen en het aanpakken van onregelmatigheden is verder aangepast en versterkt, met duidelijkere institutionele verantwoordelijkheden en procedures. De EU neemt er tevens nota van dat zowel het aantal ambtenaren dat is aangewezen voor het beheer van onregelmatigheden als het aantal op transparante wijze gemelde gevallen van vermoedelijke fraude is toegenomen. De EU verwacht dat Montenegro de administratieve capaciteit blijft versterken om ervoor zorgen dat de systemen voor het beheer van risico's en onregelmatigheden doeltreffender worden toegepast, door middel van regelmatige opleidingen, kwaliteitsborging en de instelling van een gecentraliseerd mechanisme voor rapportage en gegevensverzameling met betrekking tot onregelmatigheden.

Voorts neemt de EU er nota van dat de administratieve capaciteiten zijn versterkt om de auditfuncties in staatsbedrijven en socialezekerheidsfondsen te verbeteren, en dat er voortdurend maatregelen worden genomen om die verder te verfijnen.

De EU neemt er tevens nota van dat de nieuwe begrotingsinspectiewet voorziet in een functie voor financiëlebegrotingsinspectie die zowel organisatorisch als functioneel volledig gescheiden is van de interne audit. Gezien de toezegging van Montenegro om de complementariteit tussen begrotingsinspectie en interne audit verder te versterken door middel van aanvullende waarborgen tijdens de uitvoering, verwacht de EU van Montenegro dat het de nieuwe begrotingsinspectiewet en de desbetreffende eind 2025 aangenomen wijzigingen blijft uitvoeren.

Externe audit

De EU neemt er nota van dat Montenegro een robuust rechtskader voor externe audit heeft ontwikkeld dat in overeenstemming is met de normen en beste praktijken van de EU en daarbuiten. De nationale controle-instantie (NCI) van Montenegro heeft een uitgebreid regelgevend, institutioneel en operationeel kader opgezet dat de beginselen en goede praktijken weerspiegelt die door de Internationale Organisatie van Hoge Controle-instanties (INTOSAI) worden bevorderd.

In dat verband neemt de EU er nota van dat Montenegro de financiële, functionele en institutionele onafhankelijkheid van de NCI overeenkomstig de INTOSAI-normen heeft gewaarborgd, onder meer door middel van zijn grondwet en door de desbetreffende wetgeving in te voeren. Daardoor kan de NCI haar mandaat doeltreffend en onpartijdig uitvoeren. De NCI voert zowel financiële als doelmatigheidsaudits uit en draagt zo bij tot meer transparantie, verantwoordingsplicht en een goed beheer van de overheidsfinanciën. Hoewel de EU erkent dat de NCI haar administratieve capaciteit heeft versterkt, verwacht zij dat vacatures worden ingevuld. De EU verwacht dat Montenegro de financiële, functionele en institutionele onafhankelijkheid van de NCI blijft waarborgen.

Voorts erkent de EU de vooruitgang die is geboekt bij het versterken van de auditmethodiek, de rapportagepraktijken en de follow-upmechanismen voor auditaanbevelingen, die bijdragen tot een doeltreffend toezicht op de overheidsuitgaven en een sterkere governance van de overheidssector, met name door het parlement. De EU verzoekt Montenegro om regelmatig verslag uit te brengen over de follow-up van de auditbevindingen van de NCI en verwacht dat Montenegro de bevindingen en aanbevelingen uit de NCI-verslagen beter toepast.

Bovendien verzoekt de EU Montenegro de samenwerking van de NCI met INTOSAI, EUROSAI en de Europese Rekenkamer verder te versterken. De EU neemt tevens nota van de toezegging van Montenegro om de samenwerking tussen het parlement en de regering verder te intensiveren.

Bescherming van de financiële belangen van de EU

De EU neemt nota van de toezegging van Montenegro om te voldoen aan artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), met inbegrip van de nauwe en geregelde samenwerking tussen de Commissie en de bevoegde autoriteiten.

De EU neemt er nota van dat Montenegro de aanpassing van zijn nationale wetgeving aan Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de PIF-richtlijn) heeft afgerond door op 14 oktober 2025 de wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht van Montenegro (besluit tot afkondiging van de wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht van Montenegro, nr. 01-009/25-1967/2) aan te nemen, die op 22 oktober 2025 in werking is getreden (“Staatsblad van Montenegro”, nr. 121/25).

De EU neemt er nota van dat binnen het ministerie van Financiën een coördinatie dienst fraudebestrijding (AFCOS) is aangewezen en dat de administratieve capaciteit ervan is versterkt. Bovendien is er een bijbehorend AFCOS-netwerk opgezet van de bevoegde nationale autoriteiten die betrokken zijn bij de bescherming van de financiële belangen van de EU, dat door middel van opleidingen is versterkt.

De EU erkent dat in juli 2025 een nationale strategie voor fraudebestrijding en het beheer van onregelmatigheden ter bescherming van de financiële belangen van de EU voor de periode 2025-2028 is aangenomen, samen met een actieplan voor de periode 2025-2026.

De EU neemt er nota van dat de samenwerking met de Commissie op het gebied van onderzoeken doeltreffend en efficiënt is gebleken en dat Montenegro een staat van dienst op het gebied van de rapportage van onregelmatigheden opbouwt door onregelmatigheden te blijven rapporteren in het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS).

De EU verwacht van Montenegro dat het zijn administratieve capaciteit verder versterkt en zijn netwerk van fraudebestrijdingsinstanties in stand houdt, en dat het het actieplan in het kader van de huidige nationale fraudebestrijdingsstrategie blijft uitvoeren. De EU verzoekt Montenegro de rapportage van onregelmatigheden en fraude krachtens de verplichtingen van de financieringsovereenkomst te blijven verbeteren in overeenstemming met de positieve trend van de afgelopen jaren.

Bescherming van de euro tegen valsemunterij

De EU neemt er nota van dat Montenegro het Verdrag van Genève van 1929 ter bestrijding van de valsemunterij heeft ondertekend en geratificeerd door op 13 oktober 2015 de wet inzake de ratificatie van het Verdrag van Genève ter bestrijding van de valsemunterij (“Staatsblad van Montenegro – Internationale verdragen”, nr. 12/15) aan te nemen. De EU erkent dat het rechtskader van Montenegro is afgestemd op het toepasselijke EU-acquis inzake de bescherming van de euro tegen valsemunterij. In dat verband heeft de centrale bank van Montenegro het besluit betreffende de behandeling van verdachte specimens van eurobankbiljetten en -munten en andere activiteiten ter bescherming van de euro tegen valsemunterij (“Staatsblad van Montenegro”, nr. 35/11 en nr. 61/18) goedgekeurd om zich aan te sluiten bij Verordening (EG) nr. 1338/2001 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1339/2001 van de Raad houdende uitbreiding van de werking van Verordening (EG) nr. 1338/2001.

Voorts heeft de centrale bank van Montenegro het besluit betreffende medailles en penningen die vergelijkbaar zijn met euromunten (“Staatsblad van Montenegro”, nr. 44/14 en nr. 61/18) goedgekeurd om zich aan te sluiten bij Verordening (EG) nr. 2182/2004 van de Raad en Verordening (EG) nr. 46/2009 van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2182/2004, en bij Verordening (EG) nr. 2183/2004 van de Raad en Verordening (EG) nr. 47/2009 van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2183/2004.

De EU is van mening dat Montenegro heeft gezorgd voor voldoende administratieve capaciteit voor de technische analyse en classificatie van valse eurobankbiljetten en -munten en een passend systeem voor de echtheidscontrole ervan heeft ingevoerd, zoals blijkt uit de goedkeuring door de centrale bank van Montenegro op 31 juli 2024 van het besluit betreffende de geschiktheid en echtheid van bankbiljetten en munten (“Staatsblad van Montenegro”, nr. 78/24). Daarnaast neemt de EU nota van de voortgezette activiteiten ter bescherming van de euro tegen valsemunterij overeenkomstig geharmoniseerde EU- en ECB-verordeningen en -normen, waaronder regelmatige samenwerking en informatie-uitwisseling.

De EU neemt nota van de plannen van Montenegro om te blijven deelnemen aan de acties van het Pericles IV-programma, en om verder samen te werken met de Commissie, de Europese Centrale Bank en een aantal centrale banken van EU-lidstaten. De EU onderstreept dat het belangrijk is de onafhankelijkheid van de centrale bank, met inbegrip van de financiële onafhankelijkheid ervan, te beschermen en vicegouverneurs en leden van de raad van bestuur op een transparante en onpartijdige wijze te benoemen.

De EU verzoekt Montenegro ervoor te zorgen dat het nationale analysecentrum beschikt over voldoende administratieve capaciteit voor technische analyse, en dat het internationaal blijft samenwerken.

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 alle bovengenoemde specifieke vraagstukken met bijzondere aandacht zal volgen, om zich te vergewissen van de administratieve capaciteit van Montenegro om het EU-acquis op het gebied van dit hoofdstuk te doen naleven. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het verband van dit hoofdstuk met andere onderhandelingshoofdstukken. Een definitieve beoordeling van de overeenstemming van de Montenegrijnse wetgeving met het EU-acquis en van het vermogen van Montenegro om het acquis 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 EU-acquis.

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 onderhandelingsstandpunten AD 8/14 CONF-ME 4 en AD 30/25 CONF-ME 14 het op 18 november 2025 voor hoofdstuk 32 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 de datum van zijn toetreding tot de Europese Unie uit te voeren.

Voorts herinnert de EU eraan dat er tussen 18 november 2025 en de datum van toetreding nieuw acquis in dit hoofdstuk kan zijn ontstaan.