

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1582

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2019

Tijdens het AO Ecofin van 7 februari jl. (Kamerstuk 21 501–07, nr. 1580) heb ik aangegeven met een schriftelijke appreciatie te komen van het rapport van Transparency International over de Eurogroep¹. Hierbij zend ik u deze appreciatie.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹ «Vanishing act: The Eurogroup's Accountability», Transparency International (<https://transparency.eu/eurogroup>), 5 februari 2019.

Appreciatie rapport Transparency International over de Eurogroep

Met interesse heb ik kennisgenomen van het onderzoek en de aanbevelingen die Transparency International heeft gedaan in haar rapport over transparantie, verantwoording en integriteit van de Eurogroep (hierna: het rapport). Zoals het kabinet reeds in eerdere brieven aan uw Kamer heeft gemeld, hecht het kabinet zeer aan de versterking van transparantie in de Europese besluitvorming.² Het kabinet is, net zoals uw Kamer, van mening dat transparantie en toegang tot documenten rondom het Europese besluitvormingsproces essentieel zijn voor het goed functioneren van een representatieve democratie. Evenwel geldt dat elk besluitvormingsproces ook bij een bepaalde mate van beslotenheid is gediend. Dit neemt uiteraard niet weg dat er ruimte is voor verbetering en Nederland zal zich daar actief voor blijven inzetten. Het verbeteren van de transparantie in de Eurogroep is ook een belangrijk onderdeel van deze agenda en Nederland heeft het onderwerp al meerdere malen aan de orde gesteld.

Zoals u weet geldt voor transparantie in den brede dat, ondanks de inspanningen van Nederland, verbetering van transparantie van EU-besluitvorming niet altijd breed wordt gedragen onder lidstaten. Het kabinet heeft zich het afgelopen jaar gesteund gevoeld door initiatieven vanuit verschillende hoeken, bijvoorbeeld vanuit uw Kamer, in COSAC-verband en door de Europese Ombudsman, waarin aandacht wordt gevraagd voor transparantie in de besluitvorming in de EU. Het rapport van Transparency International levert ook een bijdrage aan deze discussie met een aantal aanbevelingen om de transparantie, verantwoording en integriteit van de Eurogroep te verbeteren. Hieronder zal ik op deze onderdelen ingaan. Daarbij vermeld ik voor de volledigheid dat deze appreciatie een weergave geeft van de Nederlandse inzet. Ondanks dat het onderwerp van transparantie de afgelopen jaren meerdere malen is besproken binnen de Eurogroep, ligt het niet in de lijn der verwachting (met het oog op het krachtenveld) dat de Nederlandse positie (volledig) op steun kan rekenen van de overige leden van de Eurogroep.

Transparantie

Eén van de aanbevelingen in het rapport is om het EU-transparantie-regime toe te passen op de Eurogroep. De Eurogroep is een informeel orgaan waar de Ministers van Financiën van de Eurozone samenkomen en waar van gedachte wordt gewisseld over verschillende onderwerpen. Vanwege het informele karakter is de Eurogroep niet direct gebonden aan Europese regels inzake transparantie en toegang tot documenten, zoals in 2017 is geconstateerd door de parlementair advocaat.³ Dit neemt niet weg dat informele organen zich kunnen committeren aan het treffen van vergelijkbare voorzieningen als formele organen. In dit kader maakt Nederland zich reeds meerdere jaren hard voor meer transparantie in de Eurogroep. Onder leiding van mijn voorganger zijn er in 2016 dan ook belangrijke afspraken gemaakt om de transparantie van de Eurogroep te vergroten.⁴

² Zie bijvoorbeeld brief van 25 januari 2019, Kamerstuk 22 112, nr. 2762.

³ Brief van de parlementair advocaat van 6 maart 2017, Kamerstuk 22 112, nr. 2321.

⁴ Zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/eurogroup/2016/02/11/>.

Zo wordt de geannoteerde agenda voorafgaand aan de vergadering op de website van de Eurogroep gepubliceerd⁵ en wordt hier na afloop een samenvattende brief («*summing up letter*») aan toegevoegd.⁶ Documenten ter voorbereiding op thematische discussies worden na afloop van bespreking in de Eurogroup Working Group (EWG) en voorafgaand aan de Eurogroep gepubliceerd.⁷ Daarnaast wordt elk half jaar een werkprogramma opgesteld waarin wordt beschreven welke onderwerpen er per vergadering naar verwachting besproken zullen worden.⁸ Dit draagt bij aan een lange termijnfocus, kan helpen bij het voorbereiden van de discussies en vergroot de transparantie van besprekingen in de Eurogroep. De werkprogramma's zijn eveneens terug te vinden op de publieke website van de Eurogroep.⁹ Verder geeft de voorzitter van de Eurogroep na afloop van elke Eurogroep een persconferentie waar vragen gesteld kunnen worden. Ook deze persconferenties zijn terug te zien op de website.

Een andere aanbeveling in het rapport is het opzetten van een documentenregister waar alle Eurogroepdocumenten terug te vinden zijn. Naar mijn mening biedt de website van de Eurogroep reeds een handzaam overzicht van de belangrijkste documenten, gecategoriseerd per vergadering.¹⁰

Het rapport beveelt daarnaast aan om de huidige transparantiestandaard van de Eurogroep ook toe te passen op de voorbereidende organen. Hiermee wordt verwezen naar de ambtelijke comités en werkgroepen die de gedachtewisseling van Ministers in de Eurogroep voorbereiden. Wat het kabinet betreft geldt voor de voorbereidende organen van de Eurogroep, net als de raads werkgroepen van de Raad, dat de zogenaamde *space to think* op dit niveau gewaarborgd dient te worden ten behoeve van het bereiken van overeenstemming binnen de Eurogroep en ook met het oog op bescherming van het diplomatieke verkeer en internationale relaties.

Tot slot gaat het rapport in op de transparantie van de besluitvorming van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), met name ten aanzien van steunprogramma's. Zo beveelt het rapport aan om de EU-regels inzake transparantie toe te passen op de Eurogroep indien deze samenkomt als Raad van gouverneurs van het ESM. In tegenstelling tot de Eurogroep is de Raad van gouverneurs van het ESM, net als de Raad van bewind, geen informeel gremium. Het is een formeel gremium waarin officiële besluiten worden genomen over steunprogramma's van het ESM, bijvoorbeeld over de start van een ESM-programma (Raad van gouverneurs) en de goedkeuring van de afzonderlijke lening delen binnen een lenend programma (Raad van bewind). In navolging van de verbeterde transparantie in de Eurogroep wordt voorafgaand aan vergaderingen van de Raad

⁵ Zie als voorbeeld de Draft Eurogroup annotated agenda 21 January 2019 (<https://www.consilium.europa.eu/media/37902/draft-annotated-eurogroup-agenda-21-january-2019.pdf>) en de Draft annotated agenda of the Eurogroup on inclusive format 21 January 2019 (<https://www.consilium.europa.eu/media/37901/draft-annotated-eurogroup-agenda-in-inclusive-format-21-january-2019.pdf>).

⁶ Zie als voorbeeld de *Summing up letter* van de Eurogroep van 21 januari 2019 (<https://www.consilium.europa.eu/media/38035/summing-up-letter-eg-21-january-2019.pdf>).

⁷ Tenzij deze documenten nog niet definitief zijn en/of nog substantieel gewijzigd (kunnen) worden, deze documenten vertrouwelijke of marktgevoelige informatie bevatten, of wanneer de auteur van of het instituut achter deze documenten beargumenteerd bezwaar aantekent tegen publicatie (een bezwaar van de auteur zal vaak ingegeven zijn door één van de eerste twee redenen).

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/work-programme/>.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/>.

¹⁰ Zie als voorbeeld de Eurogroep-website met de informatie over de vergadering van 21 januari 2019 (<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2019/01/21/>).

van gouverneurs en de Raad van bewind een agenda en na afloop een verslag van de genomen besluiten gepubliceerd.

In Nederland is ten behoeve van de betrokkenheid van uw Kamer een specifiek informatieprotocol ESM/EFSF-besluiten opgesteld.¹¹ De Tweede Kamer wordt voorafgaand aan besluitvorming in zowel de Raad van gouverneurs als de Raad van bewind van het ESM geïnformeerd conform dit specifiek daarvoor opgestelde protocol.

Verantwoording

Een tweede thema waar het rapport aanbevelingen over uitbrengt betreft het versterken van de plicht tot het afleggen van verantwoording (*accountability*). Dit zou, volgens het rapport, op een directere, meer geformaliseerde wijze en op EU-niveau moeten plaatsvinden.

Zoals eerder aangegeven is de Eurogroep een informeel orgaan waar de Ministers van Financiën van de Eurozone samenkomen. Het afleggen van verantwoording over besprekingen in de Eurogroep gebeurt primair op nationaal niveau, waar de Ministers van Financiën verantwoording afleggen aan hun eigen parlement. Juist vanwege het belang dat ik hecht aan deze verantwoordingstaak, wordt in Nederland voorafgaand aan elke Eurogroep een Algemeen Overleg (AO) met de Kamer gehouden. Hier heeft de Kamer de gelegenheid om met de Minister en Staatssecretaris van Financiën over de Nederlandse inzet van gedachten te wisselen en vragen te stellen. Om dit overleg te faciliteren wordt de Kamer voorafgaand aan de Eurogroep middels een Geannoteerde Agenda (GA) geïnformeerd over de agendapunten. Ook wordt er, waar mogelijk en voor zover reeds ontvangen, een toelichting gegeven op de stukken. Daarnaast ontvangt de Kamer na afloop van elke Eurogroep een verslag. Op deze manier span ik me in om de Kamer zowel voorafgaand als achteraf goed te informeren over de onderwerpen die voorliggen, het Europese krachtenveld en de Nederlandse inbreng.

Wat betreft het vergroten van de rol voor het Europees Parlement bij het Europees Semester, benadruk ik graag dat het Europees Parlement hier reeds een formele rol speelt, specifiek bij de *Annual Growth Survey* en de *Country Specific Recommendations*. Het vergroten van deze rol voor het Europees Parlement overstijgt de kwestie van het afleggen van verantwoording door de Eurogroep.

Het rapport adviseert een medebesluitvormende rol van het Europees Parlement bij de ontwerpbegrotingen en landenspecifieke aanbevelingen. Ontwerpbegrotingen worden besproken in de Eurogroep omdat deze alleen worden ingediend door eurolanden. Hierover wordt in de Eurogroep echter geen besluit genomen, maar slechts een Eurogroepverklaring aangenomen.¹² Als hoeder van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is het de Europese Commissie die een oordeel velt over de ontwerpbegrotingen. Ten aanzien van landenspecifieke aanbevelingen is het Europees Parlement reeds betrokken, maar heeft het geen besluitvormende rol zoals het rapport adviseert. Besluiten over de landenspecifieke aanbevelingen voor alle EU-lidstaten worden besproken in de Raad (Ecofinraad) en uiteindelijk bekrachtigd in de Europese Raad.

Ten aanzien van het advies voor een verplichte hoorzitting van de voorzitter van de Eurogroep in het Europees Parlement kan worden

¹¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1217.

¹² <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-statement-on-the-draft-budgetary-plans-for-2019/>.

afgevraagd wat de toegevoegde waarde hiervan is, aangezien de voorzitter reeds met regelmaat met het Europees Parlement spreekt over lopende dossiers in de Eurogroep en voornemens is dit te blijven doen.

Integriteit

Als laatste geeft het rapport aanbevelingen op het terrein van integriteit. Het stelt voor om een vaste voorzitter voor de Eurogroep aan te stellen en een aanvullende *code of conduct* voor de Eurogroep te formuleren als integriteitswaarborg.

De discussie over een vaste voorzitter werd al eerder gevoerd (in 2015 als gevolg van het *Five Presidents Report*; afgelopen jaar naar aanleiding van het Commissievoorstel voor een vaste voorzitter van de Eurogroep). Het kabinet is kritisch op het introduceren van een permanente voorzitter van de Eurogroep omdat het de noodzaak hiertoe niet ziet. Bovendien zal dit gepaard gaan met het uitbreiden van de hier bijbehorende staf en middelen. Het voorzitterschap van de Eurogroep is vooralsnog geen fulltimebaan en een vaste voorzitter zal zijn takenpakket mogelijk willen uitbreiden. Dit is wat het kabinet betreft niet wenselijk

Daarnaast is niet duidelijk of een vaste voorzitter daadwerkelijk leidt tot versterking van de integriteit (en verantwoording) van de Eurogroep, zeker als het iemand betreft die niet democratisch is gekozen. Juist omdat een voorzitter ook Minister in eigen land is, dient hij democratische verantwoording af te leggen. Op basis van mijn waarnemingen lijkt er in de praktijk geen aanwijzing te zijn dat het combineren van de rol van Eurogroepproorzitter en Minister van Financiën zou leiden tot belangenverstremgeling.

Het rapport werkt de aanbeveling inzake het introduceren van een *code of conduct* niet nader uit. Het is dan ook onduidelijk waar een gedragscode voor de Eurogroep in moet voorzien. Het is daardoor niet mogelijk een (goed onderbouwde) kabinetsappreciatie van deze aanbeveling te geven.