

Accountability at the Eurogroup:

Legal and democratic accountability through informal governance under the EMU

Mathijs Van Haver

*Under scientific supervision of:
Prof. Dr. P. Van Nuffel*

1. INTRODUCTION¹

1. Many characteristics can be attributed to the Eurogroup, but clarity and transparency are not amongst them. Ever since its creation in 1997, it has been veiled in a thick fog of mystery. When the euro crisis erupted more than a decade ago, the Eurogroup made its transition from an obscure institution with a low impact to one of the key players in the economic and monetary field of the European Union. It played a central role in the bail-outs of many countries, such as Cyprus, Greece, Ireland, Portugal and Spain, and has maintained that central position in recent years during the national budget battles with Italy for example. It is apparent that the institution has become a lot more visible and active since those troubling years, but what exactly the Eurogroup is from a legal standpoint remains clouded. Simple questions such as: how does it work, what powers does it have, or which rules apply, remain mostly unanswered. It is exactly this combination of power and a lack of clarity that cause the accountability issues at the Eurogroup.²

2. Even though the Eurogroup might in some aspects resemble a classic EU institution – it holds press conferences, issues statements and has a published

¹ This paper was first published as a dissertation note in May of 2020 under the supervision of Prof. P. Van Nuffel, as part of the Master of Law programme at the Catholic University of Leuven. However, a key case was at that point yet undecided. The *Chrysostomides*-ruling, the latest in a series of cases before the Court of Justice of the EU on the subject, was at that moment in time only decided by the General Court in first instance. The General Court went against the previous case-law of the Court and the opinion of the Advocate General. As predicted in May, it was highly unlikely the European Court of Justice would follow this ruling in second instance. Now that the judgment of the European Court of Justice in the *Chrysostomides*-ruling has been published, it has been *post scriptum* integrated to this paper. Seeing that the direction of this ruling was correctly predicted in the original version, the update of this paper has been limited to an additional section that discusses this new ruling and some grammatical/footnote updates for readability only. The original version of the dissertation note can still be found online in the Catholic University of Leuven's database. http://depot.lias.be.kuleuven.ezproxy.kuleuven.be/delivery/DeliveryManagerServlet?dps_pid=IE14177628

² B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 4.

agenda – it remains weirdly insubstantial for the most part. It is not governed by the EU Treaties and the rules of conduct applicable to other EU bodies do not apply. It does not have any staff and the President function is only a part-time job in addition to being a national Minister of Finance. While the main tasks of the Eurogroup are to ensure close coordination of national economic policies and promote conditions for stronger economic growth,³ its track record has shown us that its decisions have a much more extensive impact on society, varying from the economy to fiscal and monetary policy of Member States.

3. Even though the Eurogroup itself is only mentioned once in the TFEU and is supposed to be an ‘informal’ meeting place without any authority to take binding decisions according to EU Law, its *de facto* powers greatly exceed what is said in the law. On the one hand, the Council adopts pre-agreed decisions from the Eurogroup without any further debate and, on the other hand, it can also make formal decisions by swapping its ‘nameplate’ and reconvening as the Board of Governors of the ESM – a legal entity that falls completely outside of the EU law scope and thus escapes all control by the European Parliament or the Court of Justice of the EU.⁴

4. There’s a big contrast between what the vision and intention of the Eurogroup was at the start in 1997 and what it has become today. It was only created to “*discuss issues connected with their shared specific responsibilities for the single currency*” and multiple non-participating Member States were very keen on limiting its powers. However, 2007 and the following years were momentous for the Eurogroup’s evolution. Due to the eurozone crisis, multiple efforts were made outside of the EU legal sphere by the Member States resulting in an unproportionate increase of power in comparison to the democratic accountability of the group.⁶

5. Straightforward treaty-based voluntary agreement by the Member States has always been the historic foundation of the EU. Yet from the get-go, the Union itself has claimed to be more than its international counterparts: a new legal order, neither a superstate nor a traditional intergovernmental association.⁷ It is this unique form that also results in unique complications. The fact that the EU has multiple problems is apparent by the ‘*surface manifestations of crisis*’ that

³ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/>

⁴ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 4.

⁵ Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, §44; Presidency Conclusions of the Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, §32; J.-V., LOUIS, “The Eurogroup and Economic Policy Co-ordination”, *Euredia* 2002, (19) 20.

⁶ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 4-5. (<https://transparency.eu/wp-content/uploads/2019/02/TF-EU-Eurogroup-report.pdf>).

⁷ K., CULVER and M., GIUDICE, “Not a System but an order: An Inter-Institutional View of European Union Law”, in J., DICKSON and P., ELEFTHERIDIS (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, (54) 54; CoJ 5 February 1963, nr. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, Van Gend en Loos.

are delivered to its citizens on a daily basis by the press.⁸ Beneath the surface, the Union is facing more profound and long-lasting challenges at the structural level.⁹ The current accountability problems at the Eurogroup can be counted as one of those problems.

6. The purpose of this thesis is to explore both the legal and democratic accountability of the Eurogroup *vis-à-vis* EU citizens and stakeholders respectively. To answer these questions, it is important to outline the evolution of the Eurogroup since its conception in 1997. What changed throughout the years, and, more importantly, what is the Eurogroup today? What are its responsibilities and powers? The accountability aspect of this research will be achieved by, firstly, examining the legal accountability of the Eurogroup by defining it legally and assessing the case-law of the Court of Justice and, secondly, by devolving into both political documents of the EU and research of political scientist. In addition, many key figures to the Eurogroup will be interviewed: a former Minister of Finance, Members of Parliament – both at the European level and at the National level –, officials and experts. The goal is to define what the Eurogroup is today, legally speaking, and to which extent accountability, both in the legal and democratic sense, exists at the Eurogroup.

2. THE EUROGROUP

2.1. HISTORY & EVOLUTION

2.1.1. *Vision and powers during its infancy (1997-2007)*

a. The economic and Monetary Union

7. Before we can delve into how the Eurogroup was established, it is important to frame in which context this Group was created. The Economic and Monetary Union (EMU) was a major step in the integration of all EU Member States. The ambitious project entails the coordination of economic and fiscal policies, a common monetary policy, and a common currency. The initial idea was first launched by GUSTAV STRESEMANN, the German Foreign Minister during a meeting of the League of Nations on 9 September 1929.¹⁰ He noticed the increased economic division after the first World War and suggested a European currency to unite the European States.¹¹

⁸ J.H.H., Weiler, “Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration: An Exploratory Essay”, in J., DICKSON and P., ELEFTHERIDIS (eds.), *Philosophical foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, (137) 139.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ EU Publications Office, “Towards a single currency: a brief history of EMU”, 19 July 2011, Archived summary 14.99.00.00.

¹¹ *Ibid.*

8. While the initial EEC-Treaty did not really mirror this ambition, most economic and monetary policies were left under national authority.¹² The first real initiative was taken by the ‘Werner Report’ in 1970.¹³ Even though never completely implemented, it gave birth to the European Monetary System and consequently the ECU: the European Currency Unit or the first ‘shared’ coin between the EC Member States and the Community itself.¹⁴ With the ‘Delors Report’ of 1989,¹⁵ the development of an economic and monetary union switched into a higher gear.¹⁶ The report proposed to introduce the EMU in three different stages, the first one comprising on the monetary level the full liberalisation of capital movements and on the economic level the creation of the internal market.¹⁷ The Treaty of Maastricht of 1992 (TEU) facilitated the start of the second stage of the EMU, with a focus on converging the national economic policies and strengthening cooperation by institutionalisation under the European Monetary Institute.¹⁸ In addition, the EU Treaty also made the changes necessary to realize the third stage of the EMU: the introduction of the euro as the single currency of the Union and a common monetary policy.¹⁹ Except Denmark (and the United Kingdom)²⁰ which did not wish to participate in the third stage,²¹ all Member States are expected to accede to the final stage of the EMU as soon as they have fulfilled the convergence criteria.²²

9. The creation of the EMU meant the loss at the national level of several macroeconomic adjustment instruments: monetary policy and exchange rate adjustments.²³ In this context of ‘mutual interdependence’ between Member

¹² K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 380.

¹³ Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community, EC Bulletin 11 - 1970, 8 October 1970; *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Committee for the Study of economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Official Publications Office of the European Communities, 17 April 1989.

¹⁶ C., KIRRANE, “Lessons from the History of European EMU”, *European Economic Integration Review* 1993, (11) 20; K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 381.

¹⁷ Committee for the Study of economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Official Publications Office of the European Communities, 17 April 1989; For a more complete overview of the creation of the EMU see: Archived summary, “Towards a single currency: a brief history of EMU”, 19 July 2011; Also see *ibid.*, 381-385.

¹⁸ EU Publications Office, “Towards a single currency: a brief history of EMU”, 19 July 2011, Archived summary 14.99.00.00; K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 382-383.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Which has since left the European Union and therefore also the EMU.

²¹ For the UK, see Protocol No 15 TFEU: “Given that on 16 October 1996 and 30 October 1997 the United Kingdom government notified the Council of its intention not to participate in the third stage of economic and monetary union”; For Denmark, see Protocol No 16 TFEU: “Given that, on 3 November 1993, the Danish Government notified the Council of its intention not to participate in the third stage of economic and monetary union”.

²² Article 119 TFEU.

²³ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 9.

States, the need for policy coordination was widely acknowledged.²⁴ Currently all 27 EU Member States participate in the EMU, while only 19 EU Member States participate in the third stage of the EMU and therefore have adopted the Euro. The Euro is more than a currency, it is also a political project.²⁵ Member states that are not in the eurozone fall under a derogating system: they conduct their own monetary policy and retain national currencies, however they can and may link their currency to the Euro.²⁶ It is in the context of this third stage of the EMU – the common currency – that the Eurogroup would see the light in 1997.

b. Birth of the Eurogroup

10. The Eurogroup can be seen from different perspectives as a fine example of some characteristics of the European integration process. The birth of the Eurogroup illustrates the consensus – and the inventive ways used to reach said consensus – that is needed during European decision-making. While France opted for a *gouvernement économique*²⁷ which would be a powerful fiscal counterpart to the ECB, Germany, on the other hand, was less ambitious and preferred less coordination of economic and fiscal policies to guarantee the independence of the then newly created European monetary authority.²⁸ The Eurogroup's final form is a result of the necessary reconciliation between the German and the French position.

11. During a European Council meeting in December 1997, the Eurogroup was first informally created under the name 'Euro 11' or 'Euro Council'.²⁹ According to the European Council then, this informal meeting between the Ministers of Finance of the eurozone states could "discuss issues connected with their shared specific responsibilities for the single currency".³⁰ However, the European

²⁴ *Ibid.*; See H., JAMES, *Making the European monetary union: the role of the Committee of Central Bank Governors and the origins of the European Central Bank*, Cambridge, Belknap press of Harvard University, 2012.

²⁵ Informal European Council Analytical Note, "Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area", 12 February 2015.

²⁶ See article 139 TFEU; K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 383-385.

²⁷ "In the eyes of the French (who had rather grudgingly agreed to relinquish the control of the central bank), it was politically important to give substance to an economic pillar beside the monetary pillar represented by the ECB and 'economic government' could contribute to it through speaking with one voice externally, co-ordinating economic policies and conducting exchange rate policy" in J., PISANI-FERRY, "Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area", *JCMS* 2006, (823) 826; D., HOWARTH, "Making and breaking the rules: French policy on EU 'gouvernement économique'", *Journal of European Public Policy* 2007, (1061) 1067; see K., DYSON and K., FEATHERSTONE, *The road to Maastricht: negotiating economic and monetary union*, Oxford, Oxford University Press, 1999 for a detailed account of the discussions prior to the Maastricht Treaty.

²⁸ B., BRAUN and M., HÜBNER, "Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability", *Transparency International EU* 19 February 2019, 8; U., PUETTER, *The Eurogroup: How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester, Manchester University Press, 2006, 55-61.

²⁹ Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, §44; Presidency Conclusions of the Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, §82; J.-V., LOUIS, "The Eurogroup and Economic Policy Co-ordination", *Euredia* 2002, (19) 20.

³⁰ Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, §44.

Council stated that “[d]ecisions will in all cases be taken by the ECOFIN Council” in accordance with the procedures laid down in the Treaty,³² making it clear from the start that the Eurogroup should not have any real decision-making powers.

12. Not only France and Germany were satisfied with the result. This informal setting, marginal role and the lack of legal recognition in the Treaties were also in the interests of the non-participating Member States – Denmark, Sweden and the UK – which worried that a too powerful Eurogroup would marginalize the Economic and Financial Affairs Council.³³ Especially the guarantee that formal decision-making authority would remain at the ECOFIN Council alleviated the fears of the initial opt-out Member States.³⁴

13. In the 1999 Helsinki Report, the European Council further elaborated that the ‘Euro II’ should be responsible for the further development of the cooperation related to the single currency – conform art. 5(1) TFEU.³⁵ This, however, should be done with respect to “the conclusions of the December 1997 Luxembourg European Council.” Again, the European Council affirms its position that the Eurogroup should not have any real decision-making powers and should remain an informal platform for discussion.

14. The first Eurogroup meeting of the Finance Ministers of eurozone countries took place on June the 4th 1998 in Luxembourg. No official documents or statements from the Eurogroup meetings have been published online since the first meeting in 1998 until the March 15th 2010 meeting.³⁶ Ever since the 1998 meeting, it has become routine for the Eurogroup to meet right before the regular ECOFIN Council, making it a *de facto* informal and confidential format of the ECOFIN Council’s eurozone members.³⁷

³¹ D., PHINNEMORE, and L., MCGOWAN, *A dictionary of the European Union*, London, Europa Publications, 2002, 119-120: One of the three most important formats of the Council (alongside with General affairs Council and Special Council for Agriculture) through which specific policy areas are addressed. ECOFIN is the name given to the regular meetings of the Economic & Financial ministers of the Member States. The Ministers, who also meet in the Economic & Financial Committee, discuss both broad and more detailed issues of economic management. Issues pertaining to EMU are discussed by the informal Eurogroup; The ECOFIN Council is the central decision-making institution within EMU’s economic pillar, see U., PUETTER, *The Eurogroup: How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester, Manchester University Press, 2006, 49-50.

³² Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, §44.

³³ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 8.

³⁴ See *supra* §10; *Ibid.* 10.

³⁵ Presidency Conclusions of the Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, §32; J.-V., LOUIS, “The Eurogroup and Economic Policy Co-ordination”, *Euredia* 2002, (19) 20.

³⁶ See the *Consilium* website for the (lack of) press releases and statements: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/>

³⁷ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 11.

c. ‘Creeping Institutionalisation’

15. Even though the Eurogroup only becomes truly ‘institutionalised’ in 2009 by the adoption of the Treaty of Lisbon,³⁸ the early 2000’s were also important years that gave light to some ‘*creeping institutionalisation*’.³⁹ In September 2004, JEAN-CLAUDE JUNCKER was elected as the first permanent Eurogroup president for a two years mandate.⁴¹ In addition to a permanent president, the group also adopted an internal document specifying its working methods in 2002,⁴² which has been updated throughout the years.

c.1. Working Methods 2002

16. The initial 2002 version of the Working Methods document clarifies that the document’s ambitions are to note “*best practices regarding (...) substance of discussions and procedural arrangements*”.⁴³ With regard to the substance of discussions, the documents clarifies that the Eurogroup meetings should focus on “*themes of particular importance for the single currency*”, adding that providing “*political guidance regarding perceived problems*” is also allowed as long as the group respects the “*defining position of the ECOFIN Council at the centre of the economic co-ordination and decision-making process*”.⁴⁴ The document concludes that, therefore, the discussions should be focused on the following three areas: “[e]conomic situation and prospects, including euro exchange rate”; “[b]udgetary policy”; and “[s]tructural reforms”.⁴⁵

17. With regard to the procedural arrangements, the 2002 document specifies that, “*notwithstanding the informal character of the group*”, the meetings are chaired by the ECOFIN Presidency and “*attended by one Minister and one official from each Member State*”.⁴⁶ In addition, selected individuals from the ECB, the Commission and the Council are also invited to participate.⁴⁷ Furthermore, as a rule, the Eurogroup should only convene “*at the occasion of ECOFIN Council meetings*”, unless urgent decisions or positions are required.⁴⁸ Finally, the document ends with the statement that “[I]ormal conclusions are in

³⁸ In this context: “*the process of becoming a permanent or respected part of a society, system or organization*” conform the Cambridge English Dictionary. This ‘institutionalisation’ by the Treaty of Lisbon can also be argued in the light of the case-law of the Court of Justice. More on this *infra*.

³⁹ M., CHANG, *Monetary integration in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 80.

⁴⁰ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 11.

⁴¹ Post 2009 this term changes to two and a half years. This term is renewable. See *Ibid.*

⁴² Working Methods of the Eurogroup, 8 January 2002, EFC/ECFIN/620/01 – final.

⁴³ *Ibid.*, 1.

⁴⁴ *Ibid.*; Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997.

⁴⁵ Working Methods of the Eurogroup, 8 January 2002, EFC/ECFIN/620/01 – final, 1-3.

⁴⁶ *Ibid.*, 3.

⁴⁷ For the Commission: one Commission member, one Commission official and the Commission President; For the Economic and Financial Committee (EFC): the EFC President and the EFC Secretary; For the ECB: the ECB President, one member of the Executive Board or an official of his choice; For the Council: the Secretary General of the Council and the Council Secretariat’s Director General for ECOFIN matters. See *ibid.* 3.

⁴⁸ Working Methods of the Eurogroup, 8 January 2002, EFC/ECFIN/620/01 – final, 3.

contradiction to the informality of the Group” and that, “*in the interest of open and frank internal debate*”, only the President can communicate results of the Group’s discussion to the media so that “*the confidentiality of the internal discussion [can] be preserved*”.⁴⁹

c.2. Working Methods 2004

18. Where the 2002 version notes that meetings should focus on single currency matters, the 2004 revised Working Methods document includes “*matters of key importance to fiscal, monetary and structural policies in the euro area*”, adding that the Group has a “*role in defining the economic policy strategy for the euro area as a whole*”.⁵⁰ Additionally, the document consolidates the previous budgetary policy ambitions by instating a “*mid-term review of the budgetary policies in June/July each year*”.⁵¹ Furthermore, Ministers of Finance should, according to the document, “*try to propose budget bills to parliaments against the background of a common Eurogroup perspective*”.⁵²

19. Procedurally, there can be found two new innovations in the addition of the permanent Eurogroup President and the Eurogroup Working Group (EWG) to the 2004 document.⁵³ The Group’s President should be responsible for the agenda, preparation and chairing of the meetings and can “*draw up informal conclusions in writing*”.⁵⁴ The EWG, consisting of Economic and Financial Committee members from eurozone Member States and members of the ECB and Commission, is responsible for the “*assistance to the Eurogroup and its president in preparing and guiding the meeting*”.⁵⁵

20. In an addendum to the 2004 Working Methods document, the Eurogroup responds to some questions raised during an EWG meeting with regard to the fact that the Eurogroup President would be different from the ECOFIN President.⁵⁶ Firstly, the document specifies the possibility for the Eurogroup President to “*informally*” debrief the ECOFIN president or all the ECOFIN ministers during an “*ECOFIN Council meeting or (...) luncheon as appropriate*”.⁵⁷ Secondly, the EWG President would still be present during the Eurogroup meetings and the EWG Secretariat “*would be strengthened to effectively support the President of the Eurogroup*”.⁵⁸

⁴⁹ *Ibid.*, 4-5.

⁵⁰ Working Methods of the Eurogroup, 15 November 2004, ECFIN/CEFCPE(2004)REP/50325 final, 1.

⁵¹ *Ibid.*, 2.

⁵² *Ibid.*, 3.

⁵³ *Ibid.*, 4-5.

⁵⁴ *Ibid.*, 4.

⁵⁵ *Ibid.*, 5.

⁵⁶ Addendum to the Working methods of the Eurogroup, 5 July 2005.

⁵⁷ *Ibid.*, 1.

⁵⁸ *Ibid.*, 2.

c.3. Working Methods 2008

21. The updated 2008 version of the Working Methods document - only published in 2017 and currently still in force -⁵⁹ stresses the informal character of the Eurogroup, describing it as the cause for “*the flexibility of a pragmatic approach to the agenda-setting and the confidentiality for in-depth political discussions.*”⁶⁰ Where the 2004 document advanced the budgetary policy ambitions, the 2008 update overhauls the structural reforms area. The document states that the Group “*should further enrich its discussion on so-called ‘macro-structural’ topics*”⁶¹ and that their discussion “*should increasingly focus on the interactions between and spillover effects of economic policies among euro area Member States*”.⁶² Furthermore, “*the Eurogroup should concentrate more on the formulation of country- or sector-specific policy conclusions*” and “*it should also place more emphasis on the recommendations for the euro area.*”⁶³

22. With regard to the role of the Eurogroup President, the 2008 document adds three ‘new’ tasks: (i) “*debrief[ing] ECOFIN ministers if requested (...)*”,⁶⁴ (ii) “*present[ing] the outcomes of Eurogroup discussions to the public*”, and (iii) “*represent[ing] the Eurogroup in meetings with third parties and in international fora.*”⁶⁵ Finally, the 2008 document adds a new section on relations with other European institutions and groups, noting that the “*coordination with ECOFIN (...) is a key element for the efficient functioning of EMU*”.⁶⁶ In addition, the document states that the “*president regularly informs the European Parliament (...)*” and that “*informal contacts with the European social partners may be established*”.⁶⁷

2.1.2. Turbulent teenage years (2008-2020)

23. While the first decade of the Eurogroup can be retrospectively seen as a very quiet decade, during its second decade the Eurogroup would find itself in the centre of a global storm. The 2007-2008 banking crisis and the 2009 sovereign debt crisis crippled multiple euro area Member States forcing the EU to act and to act quick. During the second decade of its existence the Eurogroup evolved into a powerhouse of European economic governance, a central decision maker

⁵⁹ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 12.

⁶⁰ Working Methods of the Eurogroup, 3 October 2008, ECFIN/CEFCPE(2008)REP/50842 rev 1, 1.

⁶¹ I.e. “*structural reforms that have the potential to influence area wide macroeconomic and financial conditions or the smooth functioning of the internal market*”; *ibid.* 3.

⁶² Working Methods of the Eurogroup, 3 October 2008, ECFIN/CEFCPE(2008)REP/50842 rev 1, 3.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ First mentioned in the 2005 addendum to the 2004 Working Methods document. See Addendum to the Working methods of the Eurogroup, 5 July 2005, 1.

⁶⁵ Working Methods of the Eurogroup, 3 October 2008, ECFIN/CEFCPE(2008)REP/50842 rev 1, 4.

⁶⁶ *Ibid.*, 7.

⁶⁷ *Ibid.*

and a key crisis manager.⁶⁸ While its *de facto* powers would increase, its governance has not been reformed in line with these new powers.⁶⁹

a. Institutional change

24. Prior to the Lisbon Treaty⁷⁰, the Eurogroup had no legal basis. From 1 December 2009 onwards, a formal legal basis can be found in article 137 TFEU and the attached Protocol (No 14) on the Eurogroup.

Article 137 TFEU

“Arrangements for meetings between ministers of those Member States whose currency is the euro are laid down by the Protocol on the Eurogroup.”⁷¹

Article 1 Prot. (No 14) on the Eurogroup

“The Ministers of the Member States whose currency is the euro shall meet informally. Such meetings shall take place, when necessary, to discuss questions related to the specific responsibilities they share with regard to the single currency. The Commission shall take part in the meetings. The European Central Bank shall be invited to take part in such meetings, which shall be prepared by the representatives of the Ministers with responsibility for finance of the Member States whose currency is the euro and of the Commission.”⁷²

Article 2 Prot. (No 14) on the Eurogroup

“The Ministers of the Member States whose currency is the euro shall elect a president for two and a half years, by a majority of those Member States.”⁷³

25. Prof. T. TRIDIMAS rightfully notes that one can hardly overlook the seeming absurdity of the language used in the first article of the Protocol on the Eurogroup. Even though the aim is to establish the Eurogroup as an informal meeting place,⁷⁴ verbs like ‘shall’ are used which impose such meetings in an informal manner. To be ‘obliged’ to meet informally feels very contradicting. And what would a prohibition to meet formally even entail? Only meetings by accident in the corridors of the Council are permitted? Furthermore, the irony

⁶⁸ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 12.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Treaty of Lisbon, 13 December 2007.

⁷¹ Article 137 Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

⁷² Article 1 Protocol (No 14) on the Eurogroup.

⁷³ Article 2 Protocol (No 14) on the Eurogroup.

⁷⁴ In line with the founding intentions, see *supra*: Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997.

between the obligation to meet informally and the conditions to which these ‘informal’ meetings must adhere in the rest of article 1 of Protocol 14 is remarkable to say the least.⁷⁵

26. However, the opinion of the legal service of the Commission is that the provision must only be read as a prohibition to meet formally.⁷⁶ “*What we see in the Treaties, particularly in article 137 TFEU, is that [there] are mere references to meetings between Ministers*”.⁷⁷ “[F]rom a legal point of view, we consider that there [are] (...) no bodies. They’re just meetings from Ministers [of Finance]”.⁷⁸ This implies that: “*euro area Ministers [of Finance] cannot pretend that they are a sort of ECOFIN for the euro area*”.⁷⁹ Meaning that “*they cannot do anything that would interfere with the normal work of the ECOFIN and the Treaty*”.⁸⁰

27. In addition to the Treaty institutionalisation delivered by the Treaty of Lisbon, the Euro Summit statement of October 2011 also introduced two other innovations.⁸¹ Firstly, the Eurogroup would become the preparatory body for Euro Summits,⁸² and secondly, the Euro Summit decided that there needed to be “*a full time Brussels-based President*”⁸³ for the Eurogroup Working Group (EWG).⁸⁴ This EWG would be responsible for all the preparatory work for both the Euro Summits and the Eurogroup.⁸⁵ These changes not only delivered a more institutional basis for the Eurogroup, they also resulted in stronger administrative support and increased the political power of the group.⁸⁶

b. Impact of the crises

28. The eurozone crisis can be traditionally seen as the simultaneous outbreak of three different crises during the same period. First off, a sovereign insolvency crisis which means that countries had debts that they could not meet through their assets, even if they sold all of their assets. Secondly, there was a sovereign liquidity crisis which entails that countries suffered from a financial situation

⁷⁵ Lectures of Professor T. TRIDIMAS.

⁷⁶ According to an interview with (senior) members of the Commission’s legal service. “*We read that provision only as a prohibition to meet formally (...)*”. See interview [§1], attached *infra*.

⁷⁷ Experts from the same interview, see interview [§1], attached *infra*.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Euro Summit Statement, Brussels, 26 October 2011; B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 13.

⁸² Euro Summit Statement, Brussels, 26 October 2011; This arrangement was formalised by article 12(4) of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSGC) in March 2012; B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 13.

⁸³ Euro Summit Statement, Brussels, 26 October 2011, 12 [8].

⁸⁴ The President gets elected for a period of two years. The current EWG President is TUOMAS SAARENHEIMO; Eurogroup Press Release, “Eurogroup: Tuomas Saarenheimo appointed President of the Eurogroup Working Group”, Brussels, 17 February 2020.

⁸⁵ Euro Summit Statement, Brussels, 26 October 2011, 12 [7].

⁸⁶ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 14.

characterised by a lack of cash or easily-convertible-to-cash assets on hand. And finally, a banking crisis where multiple banks suffered insolvency and liquidity issues at the same time in the financial system.⁸⁷

29. The technicalities of solving such a convoluted situation should be apparent even to the average layman. In addition, financial law has been the fastest growing area of EU law since the turn of the century, with a great deal of legislation being passed within a short period of time.⁸⁸ An extensive review of all measures adopted during the eurozone crisis would go far beyond the scope of this research, thus only the relevant measures for the purpose of the thesis will be highlighted. Those are all the measures that coincide with an increase of the Eurogroup's tasks and responsibilities, either *de facto* or *de jure*.

b.4. Troika

30. The initial solution to the catastrophic state of the public finances of some EU Member States resulting from the earlier crises was to set up an assistance programme.⁸⁹ This assistance would take the form of macroeconomic adjustment programmes, which “*include measures aimed at consolidating public finances and reducing macroeconomic imbalances, with the final goal of recovering financial solvency and, at the same time, promoting economic growth and job creation.*”⁹⁰ Looking for a suitable actor that would be responsible to both implementing and evaluating these measures, a coalition between the IMF, ECB and European Commission, informally called the ‘Troika’, was born.⁹¹

31. While the Eurogroup itself was not formally part of the Troika, the Euro Summit Statement of March 2010 made clear that any disbursements of funds “*would be decided by the euro area Member States by unanimity*”⁹². Accordingly, the Eurogroup would become the *de facto* decisionmaker under this arrangement, with the Troika being an agent and the Eurogroup (jointly with

⁸⁷ See Investopedia and IGI-Global for more information about these topics; For more information on the Eurozone crisis and what caused it, see House of Lords Report (European Union Committee) on the euro area crisis, 14 February 2012, HL Paper 260; Also see Informal European Council Analytical Note, “Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area”, 12 February 2015, 2-5.

⁸⁸ Lectures of Professor T. TRIDIMAS.

⁸⁹ Directorate General for Internal Policies (Economic Governance Support Unit), “Committee study on the State-of-play in implementing macroeconomic adjustment programmes in the euro area”, Study on request of the Economic and Monetary Affairs Committee, February 2014, PE 497.740, 9.

⁹⁰ See EU Science Hub (<https://ec.europa.eu/jrc/en/fiscal-policy-european-semester/macro-economic-adjustment-programmes>); *Ibid.* 10.

⁹¹ Directorate General for Internal Policies (Economic Governance Support Unit), “Committee study on the State-of-play in implementing macroeconomic adjustment programmes in the euro area”, Study on request of the Economic and Monetary Affairs Committee, February 2014, PE 497.740, 9; B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 16.

⁹² Euro Summit Statement, Brussels, 25 March 2010, 1; B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 16.

the IMF) being the principal.⁹³ This power would remain under the European Financial Stability Mechanism and later under the permanent European Stability Mechanism.

b.5. ESM

32. Secondly, the European Stability Mechanism (ESM) had an immense impact on the powers of the Eurogroup. The ESM replaced both the European Financial Stability Facility (EFSF) and the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) in October 2012. The EFSF, created in 2010 by EU Member States, was a legal instrument that – as one could deduce from its name – aims at safeguarding the financial stability within the euro area.⁹⁴ To achieve this objective, the EFSF could issue bonds and other debt instruments to raise the funds needed to provide loans to eurozone countries in financial troubles (as a result of the sovereign debt crisis) or recapitalize banks (because of the banking crisis).⁹⁵ The EFSM, created in 2011 by the EU, was also an emergency funding programme that aimed at preserving financial stability in the eurozone by providing financial assistance to EU Member States in economic difficulty. Funding happened by issuing bonds on the market that were guaranteed by the European Commission and backed by the EU as collateral.⁹⁶

33. The aim of the ESM, essentially the same as the EFSF only definitely and not temporally, is to deliver a “*permanent firewall for the eurozone, to safeguard and provide instant access to financial assistance programmes for Member States of the eurozone in financial difficulty (...)*”⁹⁷. ESM states can apply for a bail-out if they are in financial difficulty or their financial sector is a stability threat in need of recapitalization.⁹⁸ These ESM bail-outs are only delivered if the Member State first signs a Memorandum of Understanding (MoU), which outlines a programme for the needed reforms etc. This conditionality is essential because

⁹³ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 16.

⁹⁴ Contrary to the ESM, the EFSF is a private company (*special purpose vehicle*) see art. 32 Treaty Establishing The European Stability Mechanism (TESM); A., DIMOPOULOS, “The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity”, in M., ADAMS, F., FABBRINI and P., LAROUCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart Publishing, 2014, (41) 44; Directorate General for Internal Policies (Economic Governance Support Unit), “Committee study on the State-of-play in implementing macroeconomic adjustment programmes in the euro area”, Study on request of the Economic and Monetary Affairs Committee, February 2014, PE 497.740, 9.

⁹⁵ T., GABI, “European rescue fund may buy bonds, recapitalize banks, ECB’s stark says”, *Bloomberg L.P.* 22 January 2011.

⁹⁶ For a more information on the difference between the EFSF, EFSM and ESM see A., CASALE, A., GIOVANNINI, D., GROS, P., IVAN, J., NÚÑEZ FERRER and F., PEIRCE, “The Implications for the EU and National Budgets of the Use of EU Instruments for Macro-Financial Stability”, *Centre for European Policy Studies Papers* September 2012.

⁹⁷ M., PERAKIS, *Exiting the European Union: Legal Procedure, Dimensions and Implications*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2019, 101.

⁹⁸ L., QUAGLIA, *The European Union and Global Financial Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 176.

of article 125 TFEU – the famous no bail-out clause – which literally prohibits Member States of taking on each other’s debts.⁹⁹

34. The ESM is an intergovernmental organization, created outside of the context of the Treaties and EU legal sphere, where each Member State appoints a governor for the Board of Governors, which can either be chaired by the President of the Eurogroup or by a separate elected chair.¹⁰⁰ Because all the appointed governors are the Ministers of Finance of the Member States, the similarity between the Eurogroup itself and the Board of Governors of the ESM is uncanny. It is clear that decision making under the ESM relies upon the existing forms of EMU governance, but departs from the constitutional and institutional guarantees embedded within the EU legal framework.¹⁰¹ Since it is the Board of Governors that makes the decision to issue a mandate to the Commission, it is unmistakable that the Commission acts as the Eurogroup’s *de facto* agent (here *de jure* the Board of Governors) within the context of the ESM.¹⁰²

35. The ESM Treaty lacks significant institutional guarantees that ensure democratic legitimacy within the EMU and rather disturbingly borrows terminology from EU law.¹⁰³ Both the ECB and Commission get significant decision-making power under the ESM, but by deviating from the principles that apply to the EU legal framework, there is a remarkable lack of accountability and legitimacy of EU action in the field of Economic governance.¹⁰⁴

36. Because the ESM Treaty could have been introduced via secondary EU law or via an amendment of primary EU law proves, according to DIMOPOULOS, that the “*resort to International law was not legally necessary and has been dictated mainly by political reasons.*”¹⁰⁵ He concludes that the ESM “*affects EU*

⁹⁹ See article 125 TFEU.

¹⁰⁰ A., DIMOPOULOS, “The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity”, in M., ADAMS, F., FABBRINI and P., LAROUCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart Publishing, 2014, (41) 44-45 and 58-60; B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 16.

¹⁰¹ A., DIMOPOULOS, “The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity”, in M., ADAMS, F., FABBRINI and P., LAROUCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart Publishing, 2014, (41) 44-45 and 58-60.

¹⁰² B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 16; BAN, C. and SEABROOKE, L., “From crisis to stability: How to make the European Stability Mechanism transparent and accountable”, *Transparency International EU* 6 March 2017, 16.

¹⁰³ See C., BAN and L., SEABROOKE, “From crisis to stability: How to make the European Stability Mechanism transparent and accountable”, *Transparency International EU* 6 March 2017; A., DIMOPOULOS, “The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity”, in M., ADAMS, F., FABBRINI and P., LAROUCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart Publishing, 2014, (41) 61-63.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ A., DIMOPOULOS, “The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity”, in M., ADAMS, F., FABBRINI and P.,

institutional integrity and changes the balance of power struck within the EU legal order” and that the “ample use of EU-institutions and procedures in the ESM (...) indicates that these extra-EU agreements aim primarily to create a distinct level for governance in the eurozone, which is not hindered by the substantive and procedural ‘obstacles’ that the Union legal order imposes.”¹⁰⁶

37. It is evident from this use of international law that the Member States prefer obtaining direct control without being bound by the constitutional and political constraints that characterize the EU. DIMOPOULOS duly questions whether the involvement of national parliaments and national courts can mitigate the threats to legitimacy, democracy and accountability that the extra-EU nature raises.¹⁰⁷

b.6. SSM

38. In addition to the macroeconomic context, the Eurogroup also plays a role in the new Banking Union.¹⁰⁸ While this role does *per se* not relate to decision-making, it does further solidify the Eurogroup as a key figure in all aspects of the EMU. The Single Supervisory Mechanism consists of the ECB and national supervisory authorities and aims to: (i) ensure the safety and soundness of the European banking system, (ii) increase financial integration and stability and (iii) ensure consistent supervision.¹⁰⁹ The SSM is required to report to the Eurogroup, contrary to the ‘normal’ accountability regime for the ECB where the Eurogroup is not mentioned.¹¹⁰

b.7. SRM

39. In addition to the controlling role the Eurogroup has under the SSM, it plays an even more prominent role under the Single Resolution Mechanism.¹¹¹ The SRM’s purpose is to ensure an orderly resolution of failing banks with minimal costs to taxpayers and to the real economy.¹¹² First, the Eurogroup dominates the decision-making process in the Council.¹¹³ In addition, there is also a requirement for the SRM to report annually to the EP and Council, where the Eurogroup is in control.¹¹⁴

LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart Publishing, 2014, (41) 62.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 17.

¹⁰⁹ See <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>

¹¹⁰ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 17.

¹¹¹ See Figure 1.

¹¹² See <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

¹¹³ This is because the ECOFIN Council decides in Banking Union composition. While this composition still includes more members than the euro area members, the Eurogroup has a dominating majority and control; see B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 17.

¹¹⁴ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 17.

2.2. CONCLUSION: THE EUROGROUP TODAY

2.2.1. Current institutional framework

40. It is because initially not all EU Member States could meet the convergence criteria – which has since become more of a matter of reluctance for some –¹¹⁵ and the fact that the EMU is designed in different stages, that the Eurogroup was created at the turn of the millennium. The Eurogroup that exists today is the direct result of the both the attempt to create a new kind of working method for enhanced policy coordination in the third stage of the EMU and the political compromise that was needed for its creation.¹¹⁶

41. Originally, the Group knew no institutional framework, with the European Council meeting of 1997 only devising an informal meeting between Ministers of Finance of the eurozone without any legal recognition in the Treaties. With the addition of a permanent President in JEAN-CLAUDE JUNCKER and multiple internal working methods documents, a process of ‘*creeping institutionalisation*’ began in the early 2000’s. While the Group remained an informal meeting place with no legal basis, the addition of a permanent President, the attendance of multiple truly European partners to its meetings and the increase of ‘official’ Eurogroup documents from the EFC Secretariat and the Group itself meant that the Eurogroup undeniably was becoming a permanent and respected part of the EU system.

42. The addition of the 14th protocol to the Treaty of Lisbon in December of 2009 is remarkable for multiple reasons. While this meant that the Group would finally receive a legal basis in the Treaties, albeit very minimal – there are only two articles dedicated to the Eurogroup –, the Eurogroup remained an informal body whose discretionary political power tremendously increased over the years. This informality was deemed to be positive or even necessary during the euro crisis to allow decisiveness in decision-making, but this is also the reason for the lack of legal and democratic accountability and oversight. The current powers of the institution do not match its legal basis in the Treaty, hence the growing number of vocal critics against the ‘undemocratic’ aspects of the Eurogroup in the wake of the eurozone crisis.¹¹⁷

43. Today, it is fair to conclude that the Eurogroup mirrors the unique institutional setup of the euro area. While monetary policy is for the most part decided at the European level in the Eurogroup, the Member States maintain, in a large extent, their sovereignty in the fields of economic and fiscal policies.¹¹⁸

¹¹⁵ See for example the case of Sweden which does not join the European Exchange Rate Mechanism II to not meet all the necessary conditions of Article 140 TFEU; Commission D-G ECFIN, “Convergence Report 2018”, Brussels, 23 May 2018.

¹¹⁶ U., PUETTER, *The Eurogroup: How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester, Manchester University Press, 2006, 37.

¹¹⁷ *Infra* [X]; B., SMITH-MEYER and R., HEATH, “Eurogroup confronts own deficit: governance”, *Politico Europe* 24 May 2017.

¹¹⁸ Informal European Council Analytical Note, “Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area”, 12 February 2015.

We can say that the Eurogroup anno 2020 truly is a crucial part of the EMU's institutional framework.¹¹⁹

2.2.2. Decision-making process & current competences

a. Decision-making

44. The actual decision-making process at the Eurogroup can only be described as highly convoluted. Through the evolution of the Eurogroup, multiple partners have been added to their meetings and a variety of other institutions now aid the group in its daily affairs. For that reason, it would be incorrect to lay the burden of responsibility for accountability issues entirely at the Eurogroup itself. Currently, there exist two main channels of influence on the decision-making at the Eurogroup: on the one hand the ESM and the ECB through technical briefings from the Commission and, on the other hand, the Secretariat and the EWG President via their agenda-setting power (see Figure 2, attached *infra*).¹²⁰

45. The Commission - via the EWG Secretariat and its presence at the Eurogroup meeting - and the ESM - being presented by its Managing Director during Eurogroup meetings - provide technical input for both the meetings of the EWG and the Eurogroup itself.¹²¹ The ECB's input - also represented during Eurogroup's meetings by either its President or by an Executive Board member - is more problematic from a transparency perspective. Because the ECB is seen as the most authoritative figure regarding economic and financial matters, its opinions and views - almost always exclusively verbally expressed - are often held in high regard. However, due to its narrow mandate and independence,¹²² this participation is highly concerning. The ECB should not influence or be influenced by elected officials and it is clear that the avoidance of a paper trail has heavy consequences for the transparency and accountability of the institution.¹²³

46. While this is equivalent to the decision-making process at the Council, a short schematic example of the decision-making process in the context of the

¹¹⁹ Again, in the meaning of *the process of becoming a permanent or respected part of a society, system or organization*" conform the Cambridge English Dictionary. See *supra* footnote (fn.) 40.

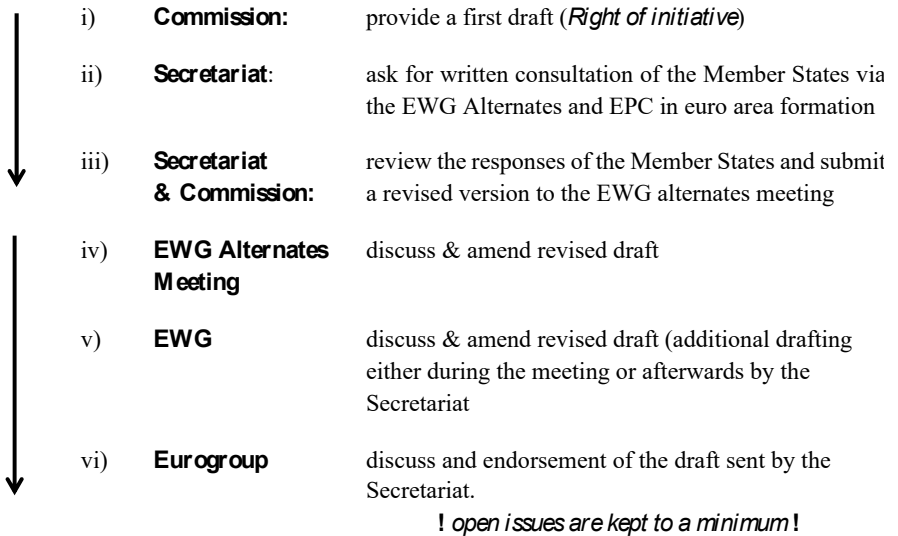
¹²⁰ B., BRAUN and M., HÜBNER, "Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability", *Transparency International EU* 19 February 2019, 16; See the additional figure [2] on the decision-making process attached *infra*.

¹²¹ For the full attendance at Eurogroup meetings, see pages 4-5 of the Working Methods of the Eurogroup, 3 October 2008, ECFIN/CEFCPE(2008)REP/50842 rev 1; These internal briefing papers can be attributed 80% towards the Commission and 20% towards the ESM. See page 6 of the Working Methods of the Eurogroup, 3 October 2008, ECFIN/CEFCPE(2008)REP/50842 rev 1; B., BRAUN and M., HÜBNER, "Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability", *Transparency International EU* 19 February 2019, 24.

¹²² See article 282(2) and (3) TFEU.

¹²³ B., BRAUN and M., HÜBNER, "Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability", *Transparency International EU* 19 February 2019, 26.

European Semester should be helpful to further illustrate the current state of the decision-making process at the Eurogroup:¹²⁴



47. One can clearly see from the example that the decision-making process within the Eurogroup has become much more than the ‘informal’ agreement between national Ministers of Finance. Only the most important or controversial files truly get discussed at the Eurogroup level, other aspects are dealt with in the preparatory bodies and only require swift endorsement.¹²⁵ Important to realise is that this process, or any other decision-making process at the Eurogroup, has no legal basis and consequently is subject to change at any point.¹²⁶ As the eurozone crisis has shown us, such changes can happen *ad hoc*, mostly adhering to the policy choices of the strongest and most influential Member States.¹²⁷

¹²⁴ See the additional figure [2] on the decision-making process, attached *infra*; B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 26.

¹²⁵ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 24.

¹²⁶ *Ibid.*, 27.

¹²⁷ See for instance the 2015 request by the newly elected Greece government for a second extension of the second macroeconomic adjustment programme while it negotiated the follow-up programme with the Eurogroup. Because several euro area finance ministers joined the German Finance Minister in objecting to the request, the Greek request was blocked from the agenda of the following Eurogroup meeting. See J., ABELS, “Power behind the curtain: the Eurogroup’s role in the crisis and the value of informality in economic governance”, *European Politics and Society* 2018, 519-534; B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 27.

b. Competences anno 2020

b.8. Formal Competences

48. At the time of its creation, the idea was to create an informal meeting place to discuss issues connected with shared specific responsibilities for the single currency. Soon this focus expanded towards three crucial areas of importance for the euro area: (i) the economic situation and prospects; (ii) budgetary policy; and (iii) structural reforms. Additionally, the Group started to discuss matters of key importance to fiscal, monetary and structural policies in the euro area and assumed a role in defining the economic policy strategy for the eurozone as a whole.

49. Anno 2020, we can say that, even though the Eurogroup still has no legal decision-making power and should technically only focus on the close coordination of economic policies of the eurozone Member States and stronger economic growth in addition to its responsibility to preparing and following-up Euro Summit meetings,¹²⁸ the Group deals with a lot more affairs than the ones mentioned.

b.9. Political Power

50. While the initial idea behind the Group as an institution was that it should be an informal forum of discussion between the Ministers of Finance of the euro area with no formal decision-making power,¹²⁹ one should not underestimate the political power and influence that this ‘informal meeting’ has today. In reality the Eurogroup “*brokers the agreements necessary for policy to become reality*”.¹³⁰ So, even though it does not have any official decision-making competences the Eurogroup heavily influences the policy formation through informal agreement.¹³¹

51. As has been discussed above, the ‘Informal Governance’ by the Eurogroup happens through coordinated position taking by eurozone ministers in the ECOFIN Council meetings that take place after the Eurogroup meetings.¹³² The national governments of the eurozone ministers can take coordinated decisions that were agreed during the Eurogroup meetings or even start advocating

¹²⁸ See the tasks described on the *Consilium*-website: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/>; P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 235 et seq.

¹²⁹ *Supra* [10]; Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, §44; D., PHINEMORE, and L., MCGOWAN, *A dictionary of the European Union*, London, Europa Publications, 2002, 148.

¹³⁰ P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 236.

¹³¹ U., PUETTER, “Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact”, *Journal of European Public Policy* 2004, (854) 857; P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 235 et seq.; Also see P., CRAIG and G., DE BURCA, *EU Law*; Oxford, Oxford University Press, 2015.

¹³² U., PUETTER, “Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact”, *Journal of European Public Policy* 2004, (853) 857.

particular policies that were brought up during the group's meetings.¹³³ The Eurogroup essentially pre-agrees all critical European Council decisions with relevance to the euro area.¹³⁴ The group's influence therefore depends on "*whether individual ministers advocate the group consensus while acting in formal decision-making contexts.*"¹³⁵

52. With the creation of the ESM in the context of the eurozone crisis, the political power of the Group increased again. Even though the legal mandate is different, the meetings of the Eurogroup and of the ESM's Board of Governors "*usually take place on the same day and in the same room*", according to a *Transparency International EU* study, with the ECB and the Commission participating as non-voting observers and the IMF and non-eurozone Member States participating at the invitation of the board.¹³⁶

53. Currently, the Group interprets its mandate to "*discuss questions related to the specific responsibilities they share with regard to the single currency*", conform article 1 Protocol No. 14 Treaty of Lisbon, extremely broad, regularly discussing matters such as "*the economic outlook in the euro area; budgetary policies of the euro area Member States; the macroeconomic situation in the euro area; structural reforms that can increase growth; financial stability in the euro area; terms of financial assistance for euro area countries with severe financial difficulties; preparations for international meetings; and euro area enlargement.*"¹³⁷

54. CRAIG rightfully concludes that the Eurogroup today is "*central to all major initiatives relating to the euro area, broadly conceived, which cover structural adjustment, macroeconomic planning, negotiation with states in receipt of aid from the ESM, and aspects of banking union.*"¹³⁸

2.2.3. Impact on accountability

55. The Eurogroup on paper differs vastly from the one that operates today. While it seems purely intergovernmental when reading the Treaty provisions, its *de facto* counterpart's powers have become way more supranational over time.¹³⁹ This change however has an important impact on the way its accountability should be organised. Intergovernmental institutions are primarily to be held accountable at the national level, by the domestic parliaments, and supranational institutions should be held accountable at a supranational level.¹⁴⁰

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ U., PUETTER, *The Eurogroup: How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester, Manchester University Press, 2006, 36.

¹³⁶ B., BRAUN and M., HÜBNER, "Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability", *Transparency International EU* 19 February 2019, 17.

¹³⁷ P., CRAIG, "The Eurogroup, power and accountability", *European Law Journal* 2017, (234) 236.

¹³⁸ *Ibid.*, 235.

¹³⁹ B., BRAUN and M., HÜBNER, "Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability", *Transparency International EU* 19 February 2019, 24.

¹⁴⁰ *Ibid.*

56. The informal setting, the secrecy of the meetings themselves and the small size are all highly valued by the Finance Ministers,¹⁴¹ however, these elements are the same reasons why the Eurogroup deals with a lack of transparency and accountability today.¹⁴² It is clear that the form of the Eurogroup has created issues with accountability since its creation in 1997. Nonetheless, where these issues were relatively small in the first decade, the Eurozone crisis of 2008 and the corresponding (r)evolution of the Eurogroup would drastically increase these problems. It is clear that the measures taken to combat the eurozone crisis have led to a new kind of crisis, a democratic and legal accountability crisis.

3. Legal Accountability

3.1. WHAT IS LEGAL ACCOUNTABILITY

57. Accountability is a comprehensive term that covers an abundance of concepts and not just a single paradigm.¹⁴³ Until the turn of the millennium, it was not really a notion that was very present outside the context of finance, nor was it used as commonly as it is today.¹⁴⁴ However, MULGAN rightfully noted that since the 2000s the term “*crops up everywhere performing all manner of analytical and rhetorical tasks and carrying most of the burdens of democratic ‘governance’*”.¹⁴⁵ In the broad sense it can best be described as “*involving the justification of an actor’s performance vis à vis others, the assessment or judgment of that performance against certain standards, and the possible imposition of consequences if the actor fails to live up to applicable standards*”.¹⁴⁶

58. Within the context of the legal world, the term accountability can be understood as being ‘*responsible or answerable*’, according to *Black’s Law*

¹⁴¹ Attendance is limited to a strict ‘minister-plus-one’ rule which is in stark contrast with the ECOFIN meetings where often more than 100 people participate; According to a Dutch national official: “*They appreciate the instrument because it is all so informal.*” Translated, original quote: “*Men vindt het een fijn instrument omdat het allemaal zo informeel is.*”; See interview [§2], attached *infra*; According to a Minister of Finance: “*(...) an advantage is that it provides calm.*”. Translated, original quote: “*Maar een voordeel is natuurlijk dat je dan voor rust kan zorgen.*”; See interview [§4], attached *infra*.

¹⁴² B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 11.

¹⁴³ P.A., NOLLKAEMPER and D., CURTIN, “Conceptualizing Accountability in International and European Law”, *Netherlands Yearbook of International Law* 2005, (3) 4.

¹⁴⁴ *Ibid.*; C., HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 1.

¹⁴⁵ R., MULGAN, “‘Accountability’: an Ever-Expanding Concept?”, *Public Administration* 2000, (555) 555; P.A., NOLLKAEMPER and D., CURTIN, “Conceptualizing Accountability in International and European Law”, *Netherlands Yearbook of International Law* 2005, (3) 4.

¹⁴⁶ See R.W., GRANT and R.O., KEOHANE, “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *American Political Science Review* 2005, (29) 29-30. However, it should be noted that there are many different approaches and definitions of the concept, see for example the contributions of authors such as HARLOW (fn. 122) and MULGAN (fn. 123); B., KINGSBURY, N., KRISCH and R.B., STEWART, “The emergence of Global Administrative Law”, *Law and Contemporary Problems* 2005, Issues 3 & 4, (15) 15-62; P.A., NOLLKAEMPER and D., CURTIN, “Conceptualizing Accountability in International and European Law”, *Netherlands Yearbook of International Law* 2005, (3) 4.

Dictionary.¹⁴⁷ Traditionally, legal accountability therefore coincides with the right of effective judicial protection,¹⁴⁸ hence, in the context of this research, legal accountability for the Eurogroup can be understood as the question before which institutions or courts the Eurogroup can be held responsible or expected to justify its actions or decisions.

59. Because of the unique institutional framework of the Eurogroup,¹⁴⁹ the research regarding the legal accountability of the group can be divided into two different levels. Firstly, to which extent can the Eurogroup be held accountable on the ‘supranational level’ within the EU legal framework before the CJEU. Secondly, there is also the purely ‘intergovernmental level’. How can an individual seek legal redress against the actions and decision of an informal meeting of 19 different national Ministers of Finance?

60. This chapter on the legal accountability will accordingly be structured to reflect this same line of thought. Firstly, we must look into the conditions of admissibility before the Court of Justice of the EU which can be found in the Treaties. Once this has been clarified, the research will expand towards the case-law of the Court to see if the Eurogroup meets these admissibility criteria and whether there exist any legal remedies before the Court of Justice of the EU for the group’s actions. A first conclusion will be made to review the impact of the Court’s rulings on the legal accountability of the Eurogroup. Alternative options will be assessed: are there other legal remedies possible at the European level and which claims are possible at the national level? Finally, a conclusion will be formulated. Which legal options does an individual have when challenging decisions of the Eurogroup and does there exist a gap of legal accountability at the Eurogroup?

3.2. JUDICIAL PROTECTION BEFORE THE COURT OF JUSTICE OF THE EU

61. In EU rule of law, the Court of Justice of the European Union is the central actor with regard to legal accountability.¹⁵⁰ According to the procedures specified

¹⁴⁷ B.A., GARNER (ed.), *Black’s Law Dictionary*, St. Paul, Thomson Reuters, 2014, 23.

¹⁴⁸ *Ubi ius, ibi remedium*; The right of effective judicial protection is enshrined in article 13 European Convention of Human Rights and article 47 Charter of Fundamental Rights of the EU; For more information on article 47 CFEU, see: P., AALTO, H.C., HOFMANN, L., HOLOPAINEN, E., PAUNIO, L., PECH, D., SAYERS, D., SHELTON and A., WARD, “Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial”, in S., PEERS, T., HERVEY, J., KENNER and A., WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, London, Hart Publishing, 2014, (1191) 1197-1276. For more information on access to justice within the EU see: European Union Agency for Fundamental Rights & Council of Europe, *Handbook on European law relating to access to justice*, Luxembourg, Publications Office of the EU, 2016, 15 et seq.

¹⁴⁹ See the previous chapter and the CJEU case-law *infra*.

¹⁵⁰ See Article 19(3) TEU, the CJEU rules on: (i) actions brought by a Member State, an institution or a natural or legal person; (ii) gives preliminary rulings, at the request of courts or tribunals of the Member States, on the interpretation of Union law or the validity of acts adopted by the institutions; and (iii) rules in other cases provided for in the Treaties.

in the Treaties, the CJEU¹⁵¹ has a four-fold task, the Court rules on: (i) disputes between institutions, bodies, agencies and offices of the Union; (ii) disputes between the Union and its Member States; (iii) disputes between the Member States; and (iv) disputes between natural or legal persons and the Union.¹⁵² It is under this final category that potential legal remedies from concerned individuals would fall with regard to decisions of the Eurogroup. To reach the CJEU, there are two different avenues under EU law: either directly or indirectly through a preliminary reference.¹⁵³ Both roads lead to judicial review before the Court and therefore legal accountability at the Union level. Seeing that the conditions for admissibility and the procedures themselves differ heavily, it is important to look at the procedural rules shortly to see where the Eurogroup and its actions fit in all of this.

3.2.1. Conditions of admissibility

a. Direct actions

62. As the term suggests, direct actions are those actions that provide parties with a remedy directly before the CJEU.¹⁵⁴ Because the term ‘direct action’ is a broad concept that covers a plethora of proceedings before the European Court of Justice and the General Court, covering all of these would go beyond the scope of this research.¹⁵⁵ Only those actions that could involve the Eurogroup are

¹⁵¹ When using abbreviations, CJEU refers to the institution *post*-Lisbon, consisting of the General Court (GC) and the European Court of Justice (ECJ) *conform* article 19 TEU. The term Court of Justice of the European Communities (CJEC) will only be used to refer to the ECJ prior to the Treaty of Lisbon.

¹⁵² K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 525; For further details see K., LENAERTS, D., ARTS and I., MASELIS, *Procedural Law of the European Union*, London, Sweet & Maxwell, 2006; K., LENAERTS, I., MASELIS and K., GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014; K., LENAERTS, “La systématique des voies de recours dan l’ordre juridique de l’Union européenne”, in A., DE WALSCHE (ed.), *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden: promenades au sein du droit européen*, Brussels, Bruylant, 2008, 257-282.

¹⁵³ C., BARNARD and S., PEERS, *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 263-267; D., EDWARD and R., LANE, *Edward and Lane on European Union Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2013, 193 et seq.; A.A., LEVASSEUR, R.F., SCOTT, A. RAYNOUARD, C.A., CORCOS, J., MONEGER and J.-C., PIRIS, *The Law of the European Union*, Durham, Carolina Academic Press, 2013, 305 et seq.; D., CHALMERS, G., DAVIES and G., MONTI, *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, 158 et seq.

¹⁵⁴ A., CUYVERS, “Judicial Protection under EU Law: Direct Actions”, in E., UGRASHEBUJA, J.E., RUHANGISA, T., OTTERVANGER and A., CUYVERS (eds.), *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (254) 254.

¹⁵⁵ (i) *Proceedings against a Member State for failure to fulfil an obligation* [articles 258-259 TFEU]; (ii) *Proceedings against the EU institutions for annulment and for failure to act* [articles 263 and 265 TFEU]; (iii) *Actions brought by Member States against the Commission*; (iv) *Actions for the reparation of damage caused by the institutions or the bodies, offices or agencies of the EU or their staff* [article 268 TFEU]; (v) *Disputes concerning contracts concluded by or on behalf of the Union which expressly give jurisdiction to the General Court* [article 272 TFEU]; (vi) *Actions relating to intellectual property brought against the European Union Intellectual Property Office and against the Community Plant Variety Office*; (vii) *Disputes between the Union and its servants, including disputes between all institutions and all bodies, offices or agencies, on the one hand, and their servants, on the other* (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/12/competences-of-the-court-of-justice-of-the-european-union>). For a more elaborate analysis of the different kind of direct actions see for instance: N., FOSTER, *Foster on EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019,

relevant, therefore the research will be limited to actions for annulment & failure to act [articles 263 & 265 TFEU] and actions for damages [268 TFEU].

63. An action to annul an EU act and an action for failure to act are two sides of the same coin. Both actions aim at obtaining a judgment from the Court that declares something – either an act or the absence of an act – in violation of EU law.¹⁵⁶ The action to annul Union acts can be found in article 263 TFEU and states that the legality of acts from the institutions or “*bodies, offices or agencies of the Union*” that produce legal effect for third parties can be subject to jurisdictional review at the Court of Justice of the EU.¹⁵⁷ The action for failure to act – set out in articles 265 & 266 TFEU – also uses the same terms, stating that an action is possible for the institutions or “*bodies, offices and agencies of the Union*” which fail to act.¹⁵⁸ Lastly, there is also a possibility for an action for damages due to non-contractual liability of the EU in article 268 jo. 340(2) TFEU. According to the Treaty, this action is possible whenever there is any damaged caused by “*its institutions or by its servants in the performance of their duties*”.¹⁵⁹

b. Preliminary references (indirect actions)

64. According to article 267 TFEU there are two types of preliminary references to the CJEU: (i) interpretative rulings and (ii) rulings on the validity of EU law.¹⁶⁰ For interpretative rulings both legally binding acts and non-legally binding acts from “*institutions, bodies, offices or agencies of the Union*” can be subjected to review.¹⁶¹ For the rulings on the validity of EU law only legally binding acts can be subjected to review, once more from “*institutions, bodies, offices or agencies of the Union*”.¹⁶² Again, we can see that the same terms as for the direct actions are used to limit the scope of admissibility for indirect actions.

208-247; D., EDWARD and R., LANE, *Edward and Lane on European Union Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2013, 193 et seq.; A.A., LEVASSEUR, R.F., SCOTT, A. RAYNOUARD, C.A., CORCOS, J., MONEGER and J.-C., PIRIS, *The Law of the European Union*, Durham, Carolina Academic Press, 2013, 305 et seq.; P., CRAIG and G., DE BURCA, *EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2015, chapters 12-16.

¹⁵⁶ C., BARNARD and S., PEERS, *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 272.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 273; N., FOSTER, *Foster on EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 220.

¹⁵⁸ Article 265(1) TFEU *in fine*; C., BARNARD and S., PEERS, *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 289; N., FOSTER, *Foster on EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 233 *et seq.*

¹⁵⁹ Article 340(2) TFEU; The term ‘institution’ within this provision does not only encompass the EU institutions listed in article 13(1) TEU, but also “*all the EU bodies, offices and agencies that have been established by or under the Treaties and are intended to contribute to the achievement of the European Union’s objectives*”, see §80 of CoJ 16 December 2020, joined cases C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P and C-604/18 P, ECLI:EU:C:2020:1028, *Council v K. Chrysostomides & Co. and others*, also see, to that effect, §13-16 of CoJ 2 December 1992, C-370/89, EU:C:1992:482, *SGEEM and Etroy v EIB*.

¹⁶⁰ Article 267 TFEU; C., BARNARD and S., PEERS, *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 295.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*, 296.

3.2.2. Conclusion

65. For the legal accountability of the Eurogroup before the CJEU it is therefore imperative to clarify whether the Eurogroup can be classified as an EU ‘institution’ or ‘body, office or agency’ conform the conditions of admissibility found in the TFEU. Because the Treaties themselves do not specify what these terms exactly entail, the case-law of the CJEU will be reviewed to determine whether the Eurogroup falls under the TFEU’s notion of ‘institutions, bodies, offices or agencies of the Union’.

3.3. DEFINING THE EUROGROUP THROUGH CJEU CASE-LAW

66. With the conditions of admissibility for direct and indirect actions before the Court of Justice of the EU outlined in the previous section, we can now clarify what the ‘legal qualification’ of the Eurogroup is in formal terms for the CJEU. In the context of the eurozone crises, multiple cases have been brought before the Court involving the Eurogroup. In this section, the most relevant and actual cases will be reviewed, including the decision of the Court and the legal response to said decisions.

3.3.1. *Ledra Advertising and Mallis & Malli*

67. Even though the *Ledra Advertising*¹⁶³ and *Mallis & Malli*¹⁶⁴ judgments are two separate cases, they should be read together.¹⁶⁵ Not only because the judgment of the Court on the two cases was rendered on the same date, but also because the facts in the case are almost exactly the same.¹⁶⁶

a. Case review

68. Both cases deal with the banking crisis of Cyprus that took place at the start of 2012.¹⁶⁷ Several Cypriot banks were in financial difficulties, prompting the Cypriot government to submit an official request for financial assistance to the

¹⁶³ CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*.

¹⁶⁴ CoJ 20 September 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, *Mallis and Malli*.

¹⁶⁵ Press Release no. 102/16, CoJ 20 September 2016; J., TIMMERMANS, “Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe”, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 32; S., LAULHE SHAELOU and A., KARATZIA, “Some preliminary thoughts on the Cyprus bail-in litigation: a commentary on Mallis and Ledra.”, *European Law Review* 2018, (249) 249; J., COTTER, “‘Keep Calm and Carry on’: EU legal developments in 2016”, *Journal of Common Market Studies* 2017, issue S1, (88) 89; A., KARATZIA, “Cypriot Depositors Before the Court of Justice of the European Union: Knocking on the Wrong Door?”, *King’s Law Journal* 2015, (175) 175-177.

¹⁶⁶ J., TIMMERMANS, “Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe”, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 32; CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*; CoJ 20 September 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, *Mallis and Malli*.

¹⁶⁷ *Ibid.*; Press Release no. 102/16, CoJ 20 September 2016; P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 241.

President of the Eurogroup.¹⁶⁸ The agreed financial assistance would be provided by the ESM (*supra*) and is based on a Memorandum of Understanding, negotiated by the Commission with the ECB, IMF and Cypriot government.¹⁶⁹ The agreed terms resulted in a substantial loss of value of the non-protected deposits¹⁷⁰ at multiple Cypriot banks.¹⁷¹ So, in both cases, it were owners of those non-protected deposits that brought suit before the Court of Justice of the EU.

69. In *Mallis & Malli*¹⁷², the plaintiffs filed an action for annulment (article 263 TFEU) against the Eurogroup statement of March 25th of 2013 concerning the restructuring of the Cypriot banking sector.¹⁷³ In the applicants' view, this statement should be seen as a joint decision of the Eurogroup, ECB and the Commission.¹⁷⁴ It should be noted that, while the legal action was only brought against the ECB and the Commission by the applicants - not the Eurogroup -, the General Court did analyse the nature of the Eurogroup to consider whether the contested statement could be imputed to the Commission and ECB.¹⁷⁵ In the *Ledra Advertising*-judgment¹⁷⁶, the plaintiffs also sought additional compensation from the Commission and ECB by way of an action for damages under 340 TFEU,¹⁷⁷ arguing that both institutions were responsible for the bail-in of the

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ I.e. everything above € 100.000.

¹⁷¹ Press Release no. 102/16, CoJ 20 September 2016; P., CRAIG, "The Eurogroup, power and accountability", *European Law Journal* 2017, (234) 241; J., TIMMERMANS, "Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 32; S., LAULHE SHAELOU and A., KARATZIA, "Some preliminary thoughts on the Cyprus bail-in litigation: a commentary on Mallis and Ledra.", *European Law Review* 2018, (249) 249; J., COTTER, "'Keep Calm and Carry on': EU legal developments in 2016", *Journal of Common Market Studies* 2017, issue S1, (88) 89; A., KARATZIA, "Cypriot Depositors Before the Court of Justice of the European Union: Knocking on the Wrong Door?", *King's Law Journal* 2015, (175) 175-177; CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*; CoJ 20 September 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, *Mallis and Malli*.

¹⁷² GC 16 October 2014, case T-327/13, ECLI:EU:T:2014:909, *Mallis and Malli*; ECJ 20 September 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, *Mallis and Malli*.

¹⁷³ *Ibid.*; Press Release no. 102/16, CoJ 20 September 2016; P., CRAIG, "The Eurogroup, power and accountability", *European Law Journal* 2017, (234) 241; J., TIMMERMANS, "Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 32; S., LAULHE SHAELOU and A., KARATZIA, "Some preliminary thoughts on the Cyprus bail-in litigation: a commentary on Mallis and Ledra.", *European Law Review* 2018, (249) 249; J., COTTER, "'Keep Calm and Carry on': EU legal developments in 2016", *Journal of Common Market Studies* 2017, issue S1, (88) 89; A., KARATZIA, "Cypriot Depositors Before the Court of Justice of the European Union: Knocking on the Wrong Door?", *King's Law Journal* 2015, (175) 175-177.

¹⁷⁴ P., CRAIG, "The Eurogroup, power and accountability", *European Law Journal* 2017, (234) 242.

¹⁷⁵ *Ibid.* See §41-44 and 53 of GC 16 October 2014, case T-327/13, ECLI:EU:T:2014:909, *Mallis and Malli*.

¹⁷⁶ CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*.

¹⁷⁷ *Ibid.*; Press Release no. 102/16, CoJ 20 September 2016; P., CRAIG, "The Eurogroup, power and accountability", *European Law Journal* 2017, (234) 241 et seq.; J., TIMMERMANS, "Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 32; S., LAULHE SHAELOU and A., KARATZIA, "Some preliminary thoughts on the Cyprus bail-in litigation: a commentary on Mallis and Ledra.", *European Law Review* 2018, (249) 249; J., COTTER, "'Keep Calm and Carry on': EU legal developments in 2016", *Journal of Common Market Studies* 2017, issue S1, (88) 89.

concerning banks because they had both negotiated the Memorandum of Understanding and thus had decision-making authority.¹⁷⁸

70. Regarding the actions for annulment of the statement of the Eurogroup, the General Court dismissed these claims.¹⁷⁹ Foremost, the General Court concluded that the Eurogroup is merely a forum for discussion between Member States whose currency is the euro and not a decision-making body.¹⁸⁰ Furthermore, regarding the memorandum of understanding the Court ruled that the “[Eurogroup] *statement could not be imputed to the Commission or the ECB*”¹⁸¹ nor was the statement capable of “*producing legal effects with respect to third parties*”.¹⁸² The appeal before the ECJ was dismissed as unfounded, with the Court reiterating that the Eurogroup could not be regarded as a ‘*body, office or agency*’ of the EU within the meaning of article 263 TFEU nor is it a formal EU Council configuration.¹⁸³

71. Concerning the action for compensation, the Court clarifies in *Ledra Advertising*¹⁸⁴ that the memorandum of understanding - even though not capable of producing legal effects for third parties or attributable to the Commission or ECB -¹⁸⁵ can be reviewed under an action for damages under article 340 TFEU.¹⁸⁶ The Court recalls that the EU may incur non-contractual liability if: (1) a sufficiently serious breach of a rule of law intended to confer rights on individuals is established - in this case art. 17(1) Charter of Fundamental Rights of the EU that ensures everyone the right to own his or her lawfully acquired possessions -, (2) the fact of damage is present and (3) the existence of a causal link between the conduct of the institution and the damage complained of.¹⁸⁷

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.* The General Court’s ruling was later confirmed by the ECJ in CoJ 20 September 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, *Mallis and Malli*.

¹⁸⁰ *Ibid.*, see §47; see §41 of GC 16 October 2014, case T-327/13, ECLI:EU:T:2014:909, *Mallis and Malli*.

¹⁸¹ *Ibid.*, see §40; see §45 of GC 16 October 2014, case T-327/13, ECLI:EU:T:2014:909, *Mallis and Malli*.

¹⁸² *Ibid.*, see §49; see §60 and 62 of GC 16 October 2014, case T-327/13, ECLI:EU:T:2014:909, *Mallis and Malli*.

¹⁸³ *Ibid.*, see §61; J., TIMMERMANS, “Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe”, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 33; C., KILPATRICK, “The EU and its Sovereign Debt Programmes: The Challenges of Liminal Legality”, *Current Legal Problems* 2017, (337) 356.

¹⁸⁴ CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*.

¹⁸⁵ *Supra* [71]; See respectively §49 and §40 of CoJ 20 September 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, *Mallis and Malli* in addition to respectively §60-62 and §45 of GC 16 October 2014, case T-327/13, ECLI:EU:T:2014:909, *Mallis and Malli*.

¹⁸⁶ Articles 268 and 340 (2)-(3) TFEU; See §§59-60 CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*; P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 243.

¹⁸⁷ See §64 of CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*; Press Release no. 102/16, CoJ 20 September 2016; P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 243; Conform previous case-law: see §35 of CoJ 14 October 2014, case C-611/12 P, ECLI:EU:C:2014:2282; *Giardano v Commission*; see §26 of CoJ 9 November 2006, case C-245/05 P, ECLI:EU:C:2006:708, *Angrez, SA and others v Commission of the European Communities*; see §61 of CoJ 30 June 2005, case C-295/03 P, ECLI:EU:C:2005:413, *Alessandrini and others v Commission*; see §42 of CoJ 7 May 1992, joined

72. The Court rules that, even though the first condition also applies to EU institutions when they act outside the EU legal framework,¹⁸⁸ it is not satisfied because the adoption of the memorandum corresponds to an objective of general interest pursued by the EU: “[t]he objective of ensuring the stability of the banking system of the euro area as a whole” and “the imminent risk of financial losses” means that the “measures do not constitute a disproportionate and intolerable interference of the depositors’ right to property guaranteed by article 17(1) CFEU.”¹⁸⁹

b. Conclusion

73. In *Ledra Advertising* and *Mallis & Malli* the CJEU is very clear on what the Eurogroup exactly is from a legal standpoint, and more importantly what it is not. Advocate General WATHELET’S opinion on the matter illustrate these views most fittingly. While there are similarities between the Council and the Eurogroup, WATHELET emphasises that the group cannot be seen as a configuration of the latter.¹⁹⁰ His reasoning is straightforward and correct: the group is not expressively listed as a Council configuration; it does not include all EU Member States; and the functions of the Council are much broader than those of the Eurogroup.¹⁹¹ In addition, the conclusion that the Eurogroup is not an *EU body, office or agency* also seems logical. While WATHELET acknowledges that article 263 TFEU was amended to ensure that no act would be immune from judicial scrutiny, the Advocate General argues that it cannot be considered to be such an *EU body, office or agency* because it does not have any legal personality.¹⁹² According to the Advocate General, nothing in the previous case-law or TFEU suggests that the authors of the Lisbon Treaty intended to waive that requirement, adding that whenever the TFEU “sought to make Article 263 TFEU applicable without requiring the possession of legal personality, it has expressly named the institutions, offices, agencies and bodies in question”¹⁹³.

3.3.2. *Chrysostomides*

74. In July 2018, the General Court got the opportunity to add to its previous case-law regarding the legal specification of the Eurogroup. The facts in the

cases C-258/90 and C-259/90; ECLI:EU:C:1992:199; *Pesquerias De Bermeo SA and Naviera Laida SA v Commission of the European Communities*.

¹⁸⁸ More on the issue of the use of EU institutions outside of the EU legal framework *infra*.

¹⁸⁹ CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*; Press Release no. 102/16, CoJ 20 September 2016; P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 243.

¹⁹⁰ See §61 of Opinion of Advocate-General M. WATHELET 21 April 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:294, *Mallis and Malli v Commission and ECB*; P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 242.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*, see §63.

¹⁹³ *Ibid.*, see §64.

Chrysostomides-case,¹⁹⁴ are similar to the *Ledra Advertising*-case¹⁹⁵ and the *Mallis and Malli*-case¹⁹⁶; because of the implementation by the Cypriot government of the measures agreed in the Memorandum of Understanding resulted in a substantial reduction in the value of deposits, shares and bonds, several individuals started an action for non-contractual liability before the CJEU.¹⁹⁷ The General Court appears to stick with the previous judgements, rejecting the claims for compensation by the applicants relating to the restructuring of the Cypriot banking sector.¹⁹⁸

a. Case review

75. The General Court repeats the three conditions for the Union to incur non-contractual liability that were already set out in the *Ledra Advertising*-case¹⁹⁹ and the *Mallis and Malli*-case²⁰⁰ and reaffirms that there is no breach of the right of property entailed in art 17(1) CFEU.²⁰¹ Referring to the previous judgments, the Court states that the measures “do not constitute (...) a disproportionate and intolerable interference”²⁰² and that “[individuals and companies] were unable to derive any legitimate expectation from the acts and conduct [invoked in their actions]”²⁰³ that would have resulted in the protection of legitimate expectations. Because the difference in treatment is objective and reasonable, there’s no liability.²⁰⁴

76. With regard to the Eurogroup and its statements, the General Court appears to reaffirm its previous case-law stating that “the Court [ECJ] took care to point

¹⁹⁴ CoJ 13 July 2018, T-680/13, ECLI:EU:T:2018:486, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC and Others v Council of the European Union and Others*.

¹⁹⁵ *Supra* [§1]; CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*.

¹⁹⁶ *Supra* [§1]; CoJ 20 September 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, *Mallis and Malli*.

¹⁹⁷ A., IVERSEN, “The future of involuntary sovereign debt restructurings: *Mamatas and Others v Greece* and the protection of holdings of sovereign debt instruments under the ECHR”, *Capital Markets Law Journal* 2019, (34) 43-44; Press Release no. 108/18, CoJ 13 July 2018; CoJ 13 July 2018, T-680/13, ECLI:EU:T:2018:486, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC and Others v Council of the European Union and Others*.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Supra* [§1]; CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*.

²⁰⁰ *Supra* [§1]; CoJ 20 September 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, *Mallis and Malli*.

²⁰¹ A., IVERSEN, “The future of involuntary sovereign debt restructurings: *Mamatas and Others v Greece* and the protection of holdings of sovereign debt instruments under the ECHR”, *Capital Markets Law Journal* 2019, (34) 43-44; Press Release no. 108/18, CoJ 13 July 2018; CoJ 13 July 2018, T-680/13, ECLI:EU:T:2018:486, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC and Others v Council of the European Union and Others*.

²⁰² See § 254 of CoJ 13 July 2018, T-680/13, ECLI:EU:T:2018:486, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC and Others v Council of the European Union and Others*.

²⁰³ *Ibid.*, see § 438.

²⁰⁴ A., IVERSEN, “The future of involuntary sovereign debt restructurings: *Mamatas and Others v Greece* and the protection of holdings of sovereign debt instruments under the ECHR”, *Capital Markets Law Journal* 2019, (34) 43-44; Press Release no. 108/18, CoJ 13 July 2018; CoJ 13 July 2018, T-680/13, ECLI:EU:T:2018:486, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC and Others v Council of the European Union and Others*.

out that the Euro Group could not be classified as a body, office or agency of the EU ‘within the meaning of article 263 TFEU’.”²⁰⁵ However, the Court then states that “[t]he jurisdiction exercised by the Courts of the EU in disputes relating to legality under article 263 TFEU differs both with respect to its purpose and the pleas which may be raised from the jurisdiction they exercise in disputes relating to non-contractual liability under articles 268 and 340 TFEU.”²⁰⁶ Concluding that “[t]herefore, in the light of the different and complementary purposes of those two types of actions, it cannot be considered that the content of the concept of ‘institution’ for the purposes of the second paragraph of article 340 TFEU is necessarily restricted to institutions, bodies, offices or agencies of the Union referred to in the first paragraph of article 263 TFEU.”²⁰⁷

77. According to the General Court, the relevant criterion with regard to the non-contractual liability of the EU under articles 268 jo. 340 TFEU is “whether the EU entity responsible for the act or conduct complained of was established by the Treaties and is intended to contribute to the achievement of the Union’s objectives.”²⁰⁸ Because the Eurogroup discusses questions that concern “the activities of the EU (...) which include the establishment of an EMU whose currency is the euro”²⁰⁹, the General Court concludes that the Eurogroup therefore is “a body of the Union formally established by the Treaties and intended to contribute to achieving the objectives of the Union. The acts and conduct of the Eurogroup in the exercise of its powers under EU law are therefore attributable to the EU.”²¹⁰

b. Comments on the General Court ruling

78. While the *Chrysostomides*-ruling does come to the same answer as the *Ledra Advertising*-judgment²¹¹ with regard to the non-contractual liability of the EU, there are large discrepancies in the legal reasoning leading up to that conclusion. By differentiating the content of the term ‘institution’ in the context of an action for damages (article 268 jo. 340 TFEU) from the context of actions for annulment (article 263 TFEU), the General Court appears to appease the demand for a consistent application of the rule of law with the previous judgment of the ECJ: “[a]ny contrary solution would clash with the principle of the Union based on the rule of law, in so far as it would allow the establishment, within the

²⁰⁵ See §108 of CoJ 13 July 2018, T-680/13, ECLI:EU:T:2018:486, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC and Others v Council of the European Union and Others*; referring to § 61 of CoJ 20 September 2016, joined cases C-105/15 P to C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, *Mallis and Malli*.

²⁰⁶ *Ibid.*, see §109; To that effect and by analogy according to the GC: see §425 of CoJ 12 July 1962; joined cases 9/60 and 12/60; ECLI:EU:C:1962:25; *Vloeberghs v High Authority*.

²⁰⁷ *Ibid.*, see §111.

²⁰⁸ *Ibid.*, see §112; To that effect according to the GC: see §49 of CoJ 10 April 2002; T-209/00; ECLI:EU:T:2002:94; *Lamberts v European Ombudsman*.

²⁰⁹ *Ibid.*, see §113.

²¹⁰ *Ibid.*, see §113 *in fine*.

²¹¹ *Supra* [§1]; CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*.

*legal system of the European Union itself, of entities whose acts and conduct could not result in the European Union incurring liability.*²¹²

79. While this might seem like a welcoming signal for advocates for increased legal accountability of the Eurogroup via institutionalisation, it was predictable that this ruling would not be upheld by the Court of Justice in light of its previous case-law.²¹³ A senior member of the Commission’s legal service commented with regard to the ruling that he fails to understand the legal reasoning:²¹⁴ “[t]he fact that you can intrinsically be a Union body for the purpose of one type of action and not for the purpose of another kind of action, I do not understand. And that’s the ..., in my view, the real weakness of the approach of the General Court.”²¹⁵ Adding that: “the Court of Justice has already settled the issue. If it is not a Union body for an action for annulment it means it is not a Union body.”²¹⁶ Additionally, he warned that “it is not for the judge, for the Union courts to increase, to expand the scope of the competences. Because if they now declare that they can impose damages on the Eurogroup, well tomorrow they can do the same for the Euro Summit (...).”²¹⁷

c. The *Chrysostomides*-appeal

80. On the 16th of December 2020, the long-awaited ruling by the Court of Justice in the *Chrysostomides* saga was published.²¹⁸ As expected, the Court concluded that the General Court committed “an error of law in the interpretation and application of the second paragraph of Article 340 TFEU”²¹⁹ when it concluded that “the Euro Group had to be regarded as an EU body”²²⁰.

81. The Court of Justice construes its reasoning in three consecutive arguments. Firstly, it recapitulates the way the Eurogroup was established to stress the intergovernmental character of the Group.²²¹ The fact that the Treaty of Lisbon “formalised the existence of the Eurogroup and the participation of the Commission and the ECB at its meetings” through article 137 TFEU and Protocol No. 14, did not alter the intergovernmental nature of the Group “in

²¹² See §114 of CoJ 13 July 2018, T-680/13, ECLI:EU:T:2018:486, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC and Others v Council of the European Union and Others*

²¹³ The *Mallis & Malli* and *Ledra-Advertising*-rulings. See *supra* [§1]

²¹⁴ “(...) what is really interesting is that the previous case-law which recognizes that the Eurogroup is not a Union body for the purpose of an action for annulment, then you have this General Court judgment that says ‘well but it can be a Union body for the purpose of an action for damages’. And that, from a legal perspective, we fail to understand that reasoning.”; See interview [§1], attached *infra*.

²¹⁵ See interview [§1], attached *infra*.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ CoJ 16 December 2020, joined cases C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P and C-604/18 P, ECLI:EU:C:2020:1028, *Council v K. Chrysostomides & Co. and others*.

²¹⁹ *Ibid.*, see §97.

²²⁰ *Ibid.*, see §90 and §97.

²²¹ *Ibid.*, see §84. Also see §64, 65, 92, 96, 101 and 103 of the Opinion of Advocate-General G. Pitruzzella 28 May 2020, Joined cases C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P and C-604/18 P, ECLI:EU:C:2020:390, *Council v K. Chrysostomides & Co. and others*.

the slightest”.²²² Secondly, the Court underlined the informal character of the Eurogroup, referring to its previous case-law and Protocol No. 14 itself.²²³ Lastly, it repeats that the Eurogroup “*does not have any competences of its own in the EU legal order*”²²⁴ and thus the Group cannot be seen as an EU institution, body, office or agency within the meaning of article 340 TFEU.

82. Additionally, the Court dismisses the rule of law argument that the General Court formulated in first instance. The General Court held that the Eurogroup had to be seen as an EU institution in accordance with article 340 TFEU, because “*the inability to bring (...) an action against the Eurogroup to establish non-contractual liability of the [EU] would clash with the principle of the Union being based on the rule of law.*”²²⁵ The Court of Justice replies by pointing out that, because the Eurogroup “*does not have the power to punish a failure to comply with the political agreements concluded within it*”, these agreements are thus “*implemented by means (...) of acts and action of the EU institutions.*”²²⁶ Hence, individuals can still bring actions before the EU courts against the participating and/or implementing EU institutions, such as the Council, the Commission and the ECB. Interestingly, the Court also specifically notes that, since the participation of the Commission to the Eurogroup meetings, the Commission, as the guardian of the Treaties under article 17(1) TEU, can be held liable for “*any failure on its part to check that the agreements concluded within the Eurogroup are in conformity with EU law.*”²²⁷

3.3.3. Conclusion: the Eurogroup before the CJEU

83. With this recent Court of Justice ruling in the *Chrysostomides*-case, we can conclude that the Eurogroup cannot be classified as an ‘EU institution’ or ‘body, office or agency’ conform the conditions of admissibility for any of the direct or indirect actions before the CJEU. With the General Court judgment in the *Chrysostomides*-case now overruled, the CJEU has agreed with the Commission’s view on the legal qualification of the Eurogroup and will most likely continue to follow this route in the future. From a theoretical EU legal standpoint, we can subsequently qualify the Eurogroup definitively as a purely intergovernmental forum of discussion for the Finance Ministers of the euro area.

84. Not only the legal reasoning of the General Court, but also of the Advocate General and the Court of Justice, shows that there is an evident disparity between the legal form of the Eurogroup and the political reality.²²⁸ Across all cases, the

²²² See §87 of CoJ 16 December 2020, joined cases C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P and C-604/18 P, ECLI:EU:C:2020:1028, *Council v K. Chrysostomides & Co. and others*.

²²³ *Ibid.*, see §88.

²²⁴ *Ibid.*, see §89.

²²⁵ *Ibid.*, see §92; Also see §113 and §114 of the first judgment under appeal: CoJ 13 July 2018, T-680/13 P, ECLI:EU:T:2018:486, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC and Others v Council of the European Union and Others*.

²²⁶ *Ibid.*, see §93.

²²⁷ *Ibid.*, see §96.

²²⁸ P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 244.

CJEU in general discredits both the autonomy and the centrality of the Eurogroup in the EMU's decision-making system, especially seeing that the Eurogroup was so central to the bail-in deal that was made with Cyprus.²²⁹

85. But what does this exactly entail for the legal accountability of the Eurogroup? Being that the group falls outside of the Unions legal framework, the EU's accountability and transparency regulations do not apply. For instance, the principle of transparency – found in article 15 TFEU and article 42 of the Charter – which allows Union citizens, as well as any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, access to documents only applies to Union institutions, bodies, offices and agencies.²³⁰ Furthermore, as demonstrated by the case-law *supra*, the Eurogroup cannot be held accountable before the CJEU, because it does not meet the required admissibility criteria of the Union's legal framework.

86. It could therefore seem that the answer towards the admissibility of the Eurogroup's actions before the CJEU would also conclude our question of legal accountability. However, that conclusion would be erroneous. For there to be a gap in terms of the formal issue of having a legal remedy and a Court before which one can pursue a claim that one's rights have been violated, there cannot be any alternative legal remedy in the form of a different action or before a different court. The next section delves into exactly those two alternative avenues. On the one hand, we will research if alternative legal remedy is possible before the CJEU on the European level, and on the other hand, it will be clarified what can be done before other (European) courts against actions and decisions of the Eurogroup as a purely intergovernmental institution.

3.4. OTHER AVENUES FOR LEGAL ACCOUNTABILITY

3.4.1. The use of EU institutions outside of the EU framework

87. The story of the legal definition of the Eurogroup before the Court of Justice of the EU—somewhat coincides with the legal question about the use of Union institutions outside of the context of the EU legal framework and to which extent these EU institutions can be held responsible before the Court. In the context of the eurozone crisis, multiple 'classical' Union institutions like the Commission and ECB have been used to operate under the ESM Treaty in liaison with the Eurogroup, seemingly escaping the veil of the EU framework. As delineated above, it is impossible for individuals to seek legal redress for the actions of the Eurogroup on its own, but to which extent can an individual obtain a legal remedy for the actions performed by the classic Union institutions - albeit in cooperation with the Eurogroup - outside of the EU framework? This section is dedicated to that question and will review additional CJEU case-law to come to a conclusive answer.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ See A., ALEMANNI, "Unpacking the principle of openness in EU law transparency, participation and democracy", *European Law Review* 2014, (72) 72-90.

a. The initial judgements on the use of institutions outside of the EU framework

88. In the *Bangladesh*²³¹ case, the European Parliament (EP) challenges a Council decision, where all the Member States decided to grant financial aid to Bangladesh and to confer power upon the Commission to manage this aid, along with the Commission's implementation of that decision.²³² According to the Court, then still named the Court of Justice of the European Communities, the Member States are free to exercise their powers, *in casu* with regard to humanitarian aid, collectively “*either within the Council or outside it.*”²³³ Furthermore the Court states that the Treaty does not prevent the Commission from coordinating a collective action undertaken by the Member States on the basis of an act of their representatives meeting in the Council.²³⁴ The Court concludes by saying that the decision has been made by the Member States collectively and not by the Council itself.²³⁵

89. In his Opinion,²³⁶ Advocate General JACOBS states that “*in cases where Member States decide to act individually or collectively in fields within their competence*” in principle they can confer “*the task of ensuring coordination of such action*” to the Commission.²³⁷ Whenever the Member States have done so, “[i]t is for the Commission to decide whether or not to accept such a mission, provided of course that it does so in a way which is compatible with its duties under the Community Treaties.”²³⁸ There could “*be no objection to the Commission, which is itself a political institution, accepting tasks, outside the framework of the Community treaties, commensurate with the political responsibilities of the Community.*”²³⁹

²³¹ CoJ 30 June 1993, Joined cases C-181/91 and C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, *Parliament v Council and Commission*.

²³² *Ibid.*; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 42-44; P., CRAIG, “Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance”, *European Constitutional Law Review* 2013, (263) 264-265.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Opinion of Advocate-General F.G. Jacobs 16 December 1992, Joined cases C-181/91 and C-248/91, ECLI:EU:C:1992:520, *European Parliament v Council of the European Communities and Commission of the European Communities*.

²³⁷ *Ibid.*; CoJ 30 June 1993, Joined cases C-181/91 and C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, *European Parliament v Council of the European Communities and Commission of the European Communities*; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 42-44; P., CRAIG, “Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance”, *European Constitutional Law Review* 2013, (263) 264-265.

²³⁸ See §27 Opinion of Advocate-General F.G. Jacobs 16 December 1992, Joined cases C-181/91 and C-248/91, ECLI:EU:C:1992:520, *European Parliament v Council of the European Communities and Commission of the European Communities*; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 42-44; P., CRAIG, “Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance”, *European Constitutional Law Review* 2013, (263) 264-265.

²³⁹ *Ibid.*

90. In *Lome*,²⁴⁰ only a year later, in 1994, the CJEC rules that an adoption of financial regulations by the Council to administer development aid pursuant to a provision of ‘internal agreement’ between Member States does not breach the EU legal order.²⁴¹ Referring to its prior *Bangladesh*-judgment²⁴², the Court states that “[n]o provision of the Treaty prevents Member States from using, outside its framework, procedural steps drawing on the rules applicable to Community expenditure and from associating the Community institutions with the procedure thus set up.”²⁴³

91. Once more, Advocate General JACOBS further clarifies the issue at hand in his Opinion on the matter.²⁴⁴ He reasons that the argument that “a Community institution may never act on the basis of a mandate conferred upon it by the Member States”²⁴⁵ does not hold up to the fact that there are numerous examples where EU institutions carry out tasks conferred upon them by Member States, outside the EU legal framework (mixed agreements, accession negotiations, foreign policy operation, ...).²⁴⁶ Although art. 4 (1) EEC (now art. 13 (2) TEU) states that “[e]ach institution shall act within the limits of the powers conferred on it in the Treaties”²⁴⁷ it was “not the purpose of that provision, however, to rule out the possibility of a Community institution undertaking functions on the mandate of the Member States.”²⁴⁸ So it was “therefore possible for a Community institution to undertake on behalf of the Member States certain functions outside

²⁴⁰ CoJ 2 March 1994, C-316/91, ECLI:EU:C:1994:76, *European Parliament v Council of the European Union*.

²⁴¹ *Ibid.*; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 44; P., CRAIG, “Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance”, *European Constitutional Law Review* 2013, (263) 264-265.

²⁴² CoJ 30 June 1993, Joined cases C-181/91 and C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, *European Parliament v Council of the European Communities and Commission of the European Communities*.

²⁴³ See §41 CoJ 2 March 1994, C-316/91, ECLI:EU:C:1994:76, *European Parliament v Council of the European Union*; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 44; P., CRAIG, “Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance”, *European Constitutional Law Review* 2013, (263) 264-265.

²⁴⁴ Opinion of Advocate-General F.G. Jacobs 10 November 1993, C-316/91, ECLI:EU:C:1993:872, *European Parliament v Council of the European Union*.

²⁴⁵ Argument from the European Parliament in its written submissions, see §81 Opinion of Advocate-General F.G. Jacobs 10 November 1993, C-316/91, ECLI:EU:C:1993:872, *European Parliament v Council of the European Union*.

²⁴⁶ See §82 Opinion of Advocate-General F.G. Jacobs 10 November 1993, C-316/91, ECLI:EU:C:1993:872, *European Parliament v Council of the European Union*; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 44; P., CRAIG, “Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance”, *European Constitutional Law Review* 2013, (263) 264-265.

²⁴⁷ Art. 4 (1) EEC, now art. 13 (2) TEU.

²⁴⁸ See §83 Opinion of Advocate-General F.G. Jacobs 10 November 1993, C-316/91, ECLI:EU:C:1993:872, *European Parliament v Council of the European Union*; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 44; P., CRAIG, “Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance”, *European Constitutional Law Review* 2013, (263) 264-265.

*the framework of the Treaty provided that such functions, and the way in which it performs them, are compatible with its Treaty obligations.*²⁴⁹

b. Pringle

b.10. Case review

92. Even though the judgment in *Pringle* mainly deals with whether the ESM (*supra*) was compatible with various substantive provisions of the TFEU, the decision is also crucially important for the legitimacy and legal accountability of EU institutions that operate outside the EU legal framework.²⁵⁰ The importance of the *Pringle*-judgment cannot be overstressed. Not only do the facts of this case occur with the same context of the EMU where the Eurogroup operates, this was the first time that the Court of Justice seated in a full court, which has only happened once since then during the *Wightman*-case.²⁵¹

93. In March 2011, a decision was made by the European Council to add a new third paragraph to article 136 TFEU.²⁵² This provision allowed Member States whose currency is the euro to establish a stability mechanism to safeguard the stability of the euro area as a whole and to grant financial assistance to Member States.²⁵³ By adding a new provision to article 136 TFEU, the Treaties on which

²⁴⁹ *Ibid.*, see §84.

²⁵⁰ CoJ 27 November 2012, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, *Pringle v Government of Ireland*; P., CRAIG, “*Pringle* and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance”, *European Constitutional Law Review* 2013, (263) 263; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 45-46; S., ADAM and F.J.M., PARRAS, “The European Stability Mechanism through the legal meanderings of the Union’s constitutionalism: comment on *Pringle*”, *European Law Review* 2013, (848) 848-849; P., KOUTRAKOS, “Political choices and Europe’s judges”, *European Law Review* 2013, (291) 291-292; A., HINAREJOS, “The Court of Justice of the EU and the legality of the European Stability Mechanism”, *Cambridge Law Journal* 2013, (237) 237-240; P., CRAIG, “*Pringle*: Legal reasoning, text, purpose and teleology”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2013, (3) 5-11; B., DE WITTE and T., BEUKERS, “The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: *Pringle*”, *Common Market Law Review* 2013, (805) 805-806; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 45-46; E., DE LHONEUX and C.A., VASSILOPOULOS, *The European Stability Mechanism Before the Court of Justice of the European Union: Comments on the Pringle Case*, Cham, Springer, 2014, 1-9.

²⁵¹ CoJ 10 December 2018, C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, *Wightman and others*.

²⁵² Decision 2011/199/EU European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro; Article 136 §3 TFEU.

²⁵³ Art. 136 §3 TFEU; G., BECK, “The Court of Justice, legal reasoning, and the *Pringle* case - law as the continuation of politics by other means”, *European Law Review* 2014, (234) 234-237; P., CRAIG, “*Pringle* and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance”, *European Constitutional Law Review* 2013, (263) 265-267; S., ADAM and F.J.M., PARRAS, “The European Stability Mechanism through the legal meanderings of the Union’s constitutionalism: comment on *Pringle*”, *European Law Review* 2013, (848) 849-851; P., KOUTRAKOS, “Political choices and Europe’s judges”, *European Law Review* 2013, (291) 291-292; A., HINAREJOS, “The Court of Justice of the EU and the legality of the European Stability Mechanism”, *Cambridge Law Journal* 2013, (237) 237-240; P., CRAIG, “*Pringle*: Legal reasoning, text, purpose and teleology”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2013, (3) 5-11; B., DE WITTE and T., BEUKERS, “The Court of Justice approves the creation of the European

the EU is based were changed, which the European Council chose to do by a simplified procedure – which only applies to internal policies and actions of the EU and may not increase the competences conferred on the EU by the Treaties.²⁵⁴ Even though the amendment of the TFEU only took effect on January 2013, the euro area Member States established the ESM in February 2012 (*supra*).²⁵⁵

94. Also in February 2012, Mr. PRINGLE, Member of the Irish Parliament, sued the Irish government claiming that the Council Decision to amend article 136 TFEU was not lawfully adopted because the simplified revision procedure of article 48 §§6-7 TEU does not allow an alteration of the competences of the EU which the establishment of the ESM entails.²⁵⁶ Furthermore, Mr. PRINGLE argued that the amendment violated the ‘no bail-out’ principle of article 125 TFEU and other general principles of EU law.²⁵⁷

95. In its judgment the Court of Justice concludes that the amendment of article 136 TFEU is consistent with the provisions of both the TEU and TFEU and with the general principles of effective judicial protection. Furthermore, the Court states that the right of Member States to conclude and ratify the Treaty was not subject to the entry into force of the Decision (*supra*) as the amendment merely confirmed existing powers. Finally, with regard to the use of EU institutions outside of the EU legal framework, the Court held that the tasks conferred on the Commission and ECB did not alter “*the essential character of the powers conferred on those institutions by the EU and FEU treaties*”.²⁵⁸

b.11. Legal analysis

b.11.1. Broad academic admiration

96. The *Pringle*-judgment is mostly seen very positive by legal scholars and other experts in the field.²⁵⁹ KOUTRAKOS describes the argumentation of the decision as “*fully reasoned*” and “*tightly argued*” and states that the conclusion of the

Stability Mechanism outside the EU legal order: *Pringle*”, *Common Market Law Review* 2013, (805) 805-817; S., PEERS, “Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 45-46; E., DE LHONEUX and C.A., VASSILOPOULOS, *The European Stability Mechanism Before the Court of Justice of the European Union: Comments on the Pringle Case*, Cham, Springer, 2014, 37-74.

²⁵⁴ Article 48 §§6-7 TEU; *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ S., ADAM and F.J.M., PARRAS, “The European Stability Mechanism through the legal meanderings of the Union’s constitutionalism: comment on *Pringle*”, *European Law Review* 2013, (848) 851-854; P., KOUTRAKOS, “Political choices and Europe’s judges”, *European Law Review* 2013, (291) 291-292; A., HINAREJOS, “The Court of Justice of the EU and the legality of the European Stability Mechanism”, *Cambridge Law Journal* 2013, (237) 238-240; P., CRAIG, “*Pringle*: Legal reasoning, text, purpose and teleology”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2013, (3) 6-9; B., DE WITTE and T., BEUKERS, “The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: *Pringle*”, *Common Market Law Review* 2013, (805) 821-824.

judgment is “*convincing*” and “*persuasive*”.²⁶⁰ ADAM & PARRAS deem the decision “*firmly reasoned*” and “*a unique illustration of the type of multi-level dialogue of the post-Lisbon era*”.²⁶¹ In addition, they praise the Court for what they call a “*pragmatic*” and “*elegant*” rejection of the objections to the ESM.²⁶² HINAREJOS states that “*The Economic and Monetary Union provisions in the Treaties were designed to prevent a crisis (...) [and] not to manage one*”, therefore the provisions “*needed to be interpreted in a purposive and dynamic manner to ensure that the EU’s legal framework does not become obsolete and that the eurozone is capable of dealing effectively with this crisis of confidence*”.²⁶³ In her view, this was the role of the Court which it “*discharged well*”.²⁶⁴ CRAIG calls the judgment the “*conjunction of text, purpose, and teleology that informs legal reasoning*”,²⁶⁵ commending it “*as an almost ideal-typical example of the synthetic use of teleological and text-based argumentation*”.²⁶⁶ Finally, DE WITTE & BEUKERS conclude that: “*all in all, the Court has given in Pringle a well-reasoned judgment expressing a good mixture of legal principle and political pragmatism*.”²⁶⁷

b.11.2. Justified criticism

97. Even though the *Pringle*-judgment is widely accepted by legal scholars, it is important to also acknowledge the few vocal critics. In his review of the *Pringle* case-law, BECK believes that “[o]n the one hand, little or no serious attempt is made to place and examine the *Pringle* case in the wider context of the Court’s general approach to legal interpretation.”²⁶⁸ And that “[o]n the other hand, the extremely pro-integrationist stance taken by the academic commentators carefully avoids any discussion of the extent to which the Court takes the methodological freedom of its general approach to extremes in *Pringle*, a decision where law no longer appears to constrain political choices.”²⁶⁹

98. It is not difficult to understand where BECK is coming from. The Court of Justice of the EU has long applied a cumulative or fused approach to interpretation, which allows a considerable measure of discretion for the Court

²⁶⁰ P., KOUTRAKOS, “Political choices and Europe’s judges”, *European Law Review* 2013, (291) 291.

²⁶¹ S., ADAM and F.J.M., PARRAS, “The European Stability Mechanism through the legal meanderings of the Union’s constitutionalism: comment on *Pringle*”, *European Law Review* 2013, (848) 862 & 864.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ A., HINAREJOS, “The Court of Justice of the EU and the legality of the European Stability Mechanism”, *Cambridge Law Journal* 2013, (237) 237.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ P., CRAIG, “*Pringle*: Legal reasoning, text, purpose and teleology”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2013, (3) 11.

²⁶⁶ *Ibid.*; G., BECK, “The Court of Justice, legal reasoning, and the *Pringle* case - law as the continuation of politics by other means”, *European Law Review* 2014, (234) 234-237.

²⁶⁷ B., DE WITTE and T., BEUKERS, “The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: *Pringle*”, *Common Market Law Review* 2013, (805) 805.

²⁶⁸ G., BECK, “The Court of Justice, legal reasoning, and the *Pringle* case - law as the continuation of politics by other means”, *European Law Review* 2014, (234) 236.

²⁶⁹ *Ibid.*

in its judgments by choosing between multiple interpretative criteria varying between linguistic, systemic, purposive/teleological or comparative.²⁷⁰ These criteria (excluding the comparative criteria) fall commonly under the ‘three-stage model’ of judicial reasoning, identified by MACCORMICK & SUMMERS.²⁷¹ While this model is used stringently by other higher and constitutional courts, the Court of Justice often does not adhere to the order of arguments set out in the model.²⁷² Furthermore, the case-law of the CJEU rarely expressly follows a particular ‘method of interpretation’.²⁷³ In addition to the Court’s rare hints as to its general method, it is also very inconsistent and thus almost impossible to determine the weight or ranking that the Court attaches to the various *topoi* of interpretation.²⁷⁴

99. Because of this inconsistency in the Court’s case-law regarding the relative importance or order of particular interpretative arguments, BECK concludes that the Court’s preferred method of interpretation should therefore be described as a fused or cumulative approach: “when interpreting a provision of EU law the Court considers the wording of the provision, in the legal context and general scheme in which it occurs, including in particular the legislative measure containing the provision, with due regard to any relevant precedents and in the light of its purposes and objectives, including the system and objectives of the EU Treaties.”²⁷⁵

100. While it is thus correct that the Court of Justice of the EU, like many national courts, relies on multiple interpretation criteria and the cumulative

²⁷⁰ See G., BECK, “The Court of Justice, legal reasoning, and the Pringle case - law as the continuation of politics by other means”, *European Law Review* 2014, (234) 237; G., BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 188-190; 187-234; K.P.E., LASOK and T., MILLETT, *Judicial Control in the EU: procedures and principles*, Richmond, Richmond, 2004, 375-380; G., CONWAY, *The Limits of Legal Reasoning and the Court of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 201-271.

²⁷¹ *Ibid.*; D.N., MACCORMICK and R.S., SUMMERS, *Interpreting Statutes: A Comparative Study*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1991, 530-531.

²⁷² G., BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 215-217; For a more extensive study on this subject see H., RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Dordrecht, Kluwer, 1986 and P., NEILL, *The European Court of Justice: A Case Study in Activism*, London, European Policy Forum, 1995; Both RASMUSSEN and NEILL suggest that in cases of ‘fundamental significance to the EU interests and scope of competences’, the Court pays little regard to the wording of the Treaties and legislation; Compare for example §7 of CoJ 1 June 1961, C-15/60, ECLI:EU:C:1961:11, *Gabriel Simon v Court of Justice of the European Communities* and §§15-16 of CoJ 2 April 2009, C-134/08, ECLI:EU:C:2009:229, *Hauptzollamt Bremen v Tyson Parketthandel* where the Court appears to advocate the traditional MacCormick and Summers approach favouring literal logico-dogmatic argumentation, with §7 of CoJ 19 June 1980, C-803/79, ECLI:EU:C:1980:166, *Criminal proceedings against Gérard Roudolff* and §5 of CoJ 1 April 1982, C-89/81, ECLI:EU:C:1982:121, *Staatssecretaris van Financiën v Hong-Kong Trade Development Council*.

²⁷³ G., BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 215-217.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ *Ibid.*; G., BECK, “The Court of Justice, legal reasoning, and the Pringle case - law as the continuation of politics by other means”, *European Law Review* 2014, (234) 237; See for example §12 of CoJ 17 November 1983, C-292/82, ECLI:EU:C:1983:335, *E. Merck v Hauptzollamt Hamburg-Jonas* and §11 of CoJ 18 January 1984, C-327/82, ECLI:EU:C:1984:11, *Ekro BV Vee-en Vleeshandel v Produktschap voor Vee en Vlees*.

method allows the Court considerable interpretative freedom in choosing the weight and order of each criteria in different cases, the Court still remains bound by legal argumentation in contrast with political decisions.²⁷⁶ BECK argues that the *Pringle*-judgment²⁷⁷ is a prime example of a fusion of legal reasoning and political decision-making.²⁷⁸ The author reasons that the Court uses its interpretative freedom that is inherent to the cumulative method to the extreme.²⁷⁹ Firstly, the Court changes between literal and teleological arguments in an unpredictable fashion, favouring whichever argument supports the ‘politically’ desired outcome.²⁸⁰ Secondly, on the main issue, i.e. the compatibility of the ESM with article 125 TFEU, the Court applies an extremely literal interpretation that renders the provision effectively meaningless.²⁸¹ Thirdly, its interpretation of the underlying objective of article 125 TFEU shows that the Court can justify its preferred solution by inferred purposive considerations nowhere to be found in the Treaties.²⁸²

101. BECK concludes that “*if a court construes a legal rule, and its methodological approach does not limit it to either the purposes stated in the legislation or in its Recitals or its preparatory works, it is then at liberty to choose between several purposive considerations and therefore between alternative interpretations that will lead to very different decisions.*”²⁸³ “*If taken to extremes however, that degree of freedom, as the Pringle decision demonstrates, opens the door to the erosion of the distinction between law and politics. The legal becomes the political.*”²⁸⁴

c. Ledra Advertising

102. In the context of the legal research into the use of EU institutions outside of the scope of EU law, the prior discussed *Ledra Advertising*-judgment also plays a role.²⁸⁵ In this judgment, the Court reiterates with regard to the action for compensation that Member States do have the right to confer tasks on EU institutions outside of the EU legal framework and stresses again that the tasks *in casu* conferred on the ECB and Commission under the ESM do not contain any decision-making authority - “*not enable the latter to be classified as an act*

²⁷⁶ G., BECK, “The Court of Justice, legal reasoning, and the Pringle case - law as the continuation of politics by other means”, *European Law Review* 2014, (234) 237-238.

²⁷⁷ CoJ 27 November 2012, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, *Pringle v Government of Ireland*.

²⁷⁸ G., BECK, “The Court of Justice, legal reasoning, and the Pringle case - law as the continuation of politics by other means”, *European Law Review* 2014, (234) 238.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ See *supra* [68 et seq.]

that can be imputed on them²⁸⁶ - and thus cannot be attributed to them and only commit the ESM itself.²⁸⁷

103. The ground-breaking aspect of *Ledra Advertising* is that, in contrast to the *Pringle*-judgment²⁸⁸, the Court does answer the question which mechanisms apply to control the acts of EU institutions outside the EU legal context.²⁸⁹ The fact that institutions can be used outside of the EU legal context does not mean that the Commission and the ECB are free of their obligations under Union-law (specifically the Charter of Fundamental Rights of the EU).²⁹⁰ The Memorandum of Understanding - even though not capable of producing legal effects for third parties or attributable to the Commission or ECB - can be reviewed under an action for compensation by the Court itself.²⁹¹

104. Even though the action for compensation was unsuccessful, the *Ledra*-judgment remains important.²⁹² While its direct impact remains confined to the ESM's actions and the actions from its EU agents,²⁹³ it hopefully shows a wider general rule that EU institutions continue to be bound by EU law, even if they operate outside of the EU legal framework.²⁹⁴ This is a positive evolution in the case-law of the Court; by accepting the action for compensation, a state of lawlessness under the ESM has been averted.²⁹⁵

d. Conclusion

105. Even though the Eurogroup itself escapes legal scrutiny before the Court of Justice of the EU, it is propitiously still possible to seek judicial relief before the CJEU for the actions of the classic Union institutions with whom the Group often cooperates in the context of the ESM outside of the EU's legal framework.

²⁸⁶ See §52 CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*.

²⁸⁷ *Ibid.* see §§52 and 53; J., TIMMERMANS, "Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 33; Press Release no. 102/16, CoJ 20 September 2016.

²⁸⁸ CoJ 27 November 2012, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, *Pringle v Government of Ireland*.

²⁸⁹ J., TIMMERMANS, "Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 33

²⁹⁰ See §§55 and 58 CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*; J., TIMMERMANS, "Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 33; Press Release no. 102/16, CoJ 20 September 2016.

²⁹¹ *Ibid.* see §§59-60; Articles 268 & 340 (2)-(3) TFEU.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ P., DERMINE, "The end of immunity? The Legal Duties of 'Borrowed' EU Institutions under the European Stability Mechanism Framework", *European Constitutional Law Review* 2017, (369) 381.

²⁹⁴ See §67 CoJ 20 September 2016, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*; J., TIMMERMANS, "Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 33.

²⁹⁵ J., TIMMERMANS, "Het Hof van Justitie licht de rechtsbescherming in het kader van het ESM toe", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2017, (32) 33.

106. The *Pringle*-case-law read in conjunction with the earlier judgments leaves us with no doubt that EU institutions and bodies can indeed be tasked with activities by the Member States, outside of the EU legal framework.²⁸⁶ An extensive analysis on what conditions exactly apply to the use of these institutions or bodies would sadly go far beyond the scope of this research,²⁸⁷ but the *Ledra-Advertising*-judgment has shown us which mechanisms apply to controlling the acts of these Union institutions or bodies outside of the EU legal context. The general obligations under EU law, and the CFEU more specifically, remain in place when acting outside of the Union's legal framework advertising lawlessness and enabling the CJEU to impose control, regardless of the context in which the institutions operate.

3.4.2. Legal accountability before domestic courts

107. A second course of action that was already specified previously in the light of the legal status of the Eurogroup before the CJEU,²⁸⁸ is to seek legal recourse on a different level than the European level. Seeing that the Eurogroup is supposed to be 'only' an intergovernmental meeting place for the euro area Ministers of Finance, to which extent would it then be possible to start legal actions against the Eurogroup or its members individually before the respective national Courts? To answer this question, we must shortly outline some concepts with regard to intergovernmental fora and their legal accountability in general.

a. On intergovernmentalism within the EU

108. The term intergovernmental relations can be best explained as the "*ubiquitous (...) dimension of federal systems. Despite differences between federations, substantial interaction between orders of government is unavoidable. Regardless of the formal and initial structure of a federal system, orders of government become increasingly interdependent.*"²⁸⁹ This form of practice of cooperation between different levels of government is also present

²⁸⁶ S., PEERS, "Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework", *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 46-47.

²⁸⁷ See S., PEERS, "Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework", *European Constitutional Law Review* 2012, (37) 46 et seq. PEERS divides his analysis into the following sub-questions: (i) the legality of the use of the EU institutions in partial agreements; (ii) the relationship between enhanced cooperation within the EU legal framework and the use of the EU institutions in partial agreements; (iii) whether the use of the EU institutions in partial agreements is limited to treaties concerning certain subjects, or types of EU competence, only; (iv) whether only some non-judicial institutions can be used in partial agreements; (v) the definition of the 'essential character' of the institutions' powers; (vi) whether the EU's Charter of Fundamental Rights applies to the institutions when they are used in partial agreements; and (vii) whether all Member States must consent to the use of the EU institutions in partial agreements.

²⁸⁸ *Supra* [84].

²⁸⁹ J., POIRIER and C., SAUNDERS, "Comparing intergovernmental relations in federal systems: an introduction", in J., POIRIER, C., SAUNDERS and J., KINCAID (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structure and Dynamics*, Oxford, Oxford University Press, (1) 1.

and institutionalised within the EU, often referred to with the term of ‘multi-level governance’.³⁰⁰

109. However, we can differentiate this classic concept of ‘multi-level governance’ within the EU from the other kind of intergovernmentalism that takes place within the Union, that being “*the role played by Member States governments in the EU decision-making framework*.”³⁰¹ Since the Maastricht Treaty in 1992,³⁰² there are two forms of this kind of intergovernmentalism institutionalised within the EU.³⁰³ On the one hand, in the regulatory policies of the internal market, Member State governments share legislative power with the Commission and the European Parliament via the Council of Ministers (Council).³⁰⁴ On the other hand, in the context of the expanded policy area created after the Maastricht Treaty (e.g. the economic side of the EMU)³⁰⁵, Member State governments have a dominant role in the decision-making process, exercised through both the Council and the European Council.³⁰⁶

110. While the first form of EU intergovernmentalism is balanced by supranational institutions (the EP and the Commission), for the second, more recent form of intergovernmentalism within the Union – also dubbed as the “*intergovernmental union*” -,³⁰⁷ the institutions are assumed to be held accountable before the different national legislatures.³⁰⁸

111. As made clear *supra*, the Eurogroup is for the Ministers of Finance the place to discuss issues connected to their shared responsibilities for the single currency.³⁰⁹ With the Treaty specifying in article 119(2) TFEU that the primary objective of the single currency and the conduct of a single monetary policy is “*to maintain price stability and, (...), to support the general economic policies in the Union*”³¹⁰ and the fact that the formal decisions will in all cases be taken by the ECOFIN Council,³¹¹ we can conclude that the Eurogroup (and the ECOFIN

³⁰⁰ *Ibid.* 3; S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 580-581.

³⁰¹ S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 581.

³⁰² *Ibid.*, 589.

³⁰³ *Ibid.*, 581.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ Also, *inter alia*, foreign, defence and security policies; justice and home affairs issues, such as asylum or border control policies; See *Ibid.*

³⁰⁶ S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 581.

³⁰⁷ *Ibid.*; S., FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, xvii and 33 *et seq.*

³⁰⁸ More on *political or democratic* accountability in the context of the national legislatures *infra* chapter 3; S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 581.

³⁰⁹ See *supra* [chapter 1]; See article 137 TFEU; Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, §44.

³¹⁰ Article 119(2) TFEU

³¹¹ See *supra* [11]; Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, §44.

for that matter) fall under this second form of intergovernmentalism within the Union.³¹²

112. What this implicates for the democratic accountability of the Eurogroup will be discussed later in chapter III. For now, we can look what the qualification of ‘intergovernmental forum’ or being part of the “*intergovernmental Union*” means for the legal accountability of the group.

b. How intergovernmental for a can be held legally accountable

113. A deep dive into the world of accountability within the international legal framework would sadly go far beyond the scope of this research. However, to adequately answer the posed questions, it is necessary to concisely frame the context in which the answer lies.

114. Within the context of international law, the concept of legal accountability can be described as the process where an actor is held to account for “*acts that conflict with international obligations*” and for which the “*procedure of justification and possible consequences is governed by law*”.³¹³ A good example is the process of judicial review, which is well developed in the EU with the CJEU being the central actor.³¹⁴ However, as has been concluded *supra*, the actions of the Eurogroup are not (directly) covered under this judicial review before the CJEU.³¹⁵ Another option for legal accountability in the context of international law are the principles of state liability and state responsibility.³¹⁶

115. While historically most European states had an axiom of sovereign immunity,³¹⁷ rendering them almost completely legal immune against claims for

³¹² S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 592.

³¹³ J., BRUNNEE, “International legal accountability through the lens of the law of state responsibility”, *Netherlands Yearbook of International Law* 2005, (21) 24; P.A., NOLLKAEMPER and D., CURTIN, “Conceptualizing Accountability in International and European Law”, *Netherlands Yearbook of International Law* 2005, (3) 11.

³¹⁴ P.A., NOLLKAEMPER and D., CURTIN, “Conceptualizing Accountability in International and European Law”, *Netherlands Yearbook of International Law* 2005, (3) 11; See further C., HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 147-159.

³¹⁵ See *supra* [81 et seq.]

³¹⁶ P.A., NOLLKAEMPER and D., CURTIN, “Conceptualizing Accountability in International and European Law”, *Netherlands Yearbook of International Law* 2005, (3) 11; For more information on these concepts, see: C., HARLOW, *State Liability: Tort Law and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2004; G., DARI-MATTIACCI, N., GAROUPA and F., GOMEZ-POMAR, “State Liability”, *European Review of Private Law* 2010, (773) 773-881; Y., DINSTEIN, *Non-International Armed Conflicts in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 115-131; K., OLIPHANT (ed.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Cambridge, Intersentia, 2017; Also see United Nations, “Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-third session”, *Yearbook of the International Law Commission* 2001, Volume II Part 2, (1) 1-210.

³¹⁷ Or a very strict interpretation of the principle of separation of powers in the State; I., DURANT, “The Liability of Public Authorities in Belgium”, in K., OLIPHANT (ed.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Cambridge, Intersentia, 2017, (51) 52.

compensation in tort by individuals,³¹⁸ a broad concept of state liability became enshrined in several European Constitutions during the 20th century as an important part of the Rule of Law principle.³¹⁹ While the principle of state liability differs from Country to Country, in general this concept covers the ‘fault’ and ‘wrongfulness’ or ‘unlawfulness’ of the State.³²⁰ Even though the extent of coverage varies widely under national law because of the different notions of the ‘State’ concept, it is fair to state that the government itself undeniably falls under the state liability principle.³²¹

116. We can therefore conclude that governments - and its members - can be held accountable for what they do on the international and intergovernmental level under these principles. It will always remain an option for individuals to hold their elected officials accountable for their actions via this special form of tort law. Thus, under these principles it will always remain an option for individuals to seek legal redress for compensation in tort because of the actions of a Minister of Finance within the context of the Eurogroup.

3.5. CONCLUSION

117. For it to be possible that the Eurogroup can be held legally accountable before the CJEU for its actions and decision, it is necessary that it can be qualified as a Union ‘institution’ or ‘body, office or agency’ conform the conditions of admissibility in the TFEU. Now that the Court of Justice has confirmed its prior case-law such as the *Mallis & Malli*- and *Ledra-Advertising*-judgment in the recent *Chrysostomides*-ruling, it can be concluded that the Eurogroup does not meet the necessary admissibility criteria.

118. While a situation of lawlessness might seem to impose itself, two other avenues for legal accountability have been explored and identified as still allowing ‘effective’ judicial protection within the Union with regard to the Eurogroup’s action, albeit with a diversion. On the one hand, the *Pringle*- and *Ledra Advertising*-ruling have shown that the other classic EU institutions such

³¹⁸ See for example maxims such as “*The King can do no wrong*” or “*Le Roi ne peut mal faire*”; G., DARI-MATTIACCI, N., GAROUPA and F., GOMEZ-POMAR, “State Liability”, *European Review of Private Law* 2010, (773) 780; I., DURANT, “The Liability of Public Authorities in Belgium”, in K., OLIPHANT (ed.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Cambridge, Intersentia, 2017, (51) 52; K., OLIPHANT, “The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective”, in K., OLIPHANT (ed.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Cambridge, Intersentia, 2017, (849) 851.

³¹⁹ Examples can be found in articles 24 and 28 of the Italian Constitution (1948); article 34 of the German Constitution (1949) and article 106.3 of the Spanish Constitution (1978); G., DARI-MATTIACCI, N., GAROUPA and F., GOMEZ-POMAR, “State Liability”, *European Review of Private Law* 2010, (773) 783; For a more extensive summary of the historical evolution of the principle of state liability, both in common law as civil law countries, see H., STREET, *Governmental Liability: a comparative study*, Cambridge, Cambridge University Press, 1953, chapter 1; D., FAIRGRIEVE, *State Liability in Tort. A Comparative Law Study*, Oxford, Oxford University Press, 2003, chapter 2.

³²⁰ K., OLIPHANT, “The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective”, in K., OLIPHANT (ed.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Cambridge, Intersentia, 2017, (849) 865.

³²¹ See the section on “*Defining the Public Sphere*” in *ibid.* 855-857.

as the European Commission, the ECB, etc. with whom the Eurogroup often collaborates in the context of the EMU and the ESM Treaty, can still be held legally accountable for their actions before the CJEU, even if their activities take place outside of the EU legal framework.

119. On the other hand, individuals will always have the possibility to hold the distinctive Ministers of Finance legally responsible for their actions before the different domestic courts via the special form of tort law that exists under international law's state liability principle. This ensures that, in the case that the Eurogroup would operate without the involvement of any classic Union institutions or bodies, legal accountability can still be ensured for the actions of the Ministers of Finance. While it is fair to say that this method would be cumbersome and not efficient, from a judicial protection standpoint, it is important to note that the possibility exists.

4. Democratic Accountability

120. This final chapter is dedicated to the democratic accountability of the Eurogroup. In contrast with the previous part of this thesis, this chapter will not focus on legal doctrine and case-law. The research done in the context of the democratic accountability of the Eurogroup will mainly focus on three different kind of sources. To start, contributions from the political and social sciences will be explored to briefly and concisely frame the context in which this research plays out. Additionally, political documents from the Union level will be reviewed to evaluate the extent of democratic accountability at the Eurogroup throughout the years. Finally, multiple interviews that have been conducted in the context of this research with key actors will not only provide additional information about their experience in the field, but also insight in the possibilities for the future. All these interviews have been attached *verbatim* to this research and can be found *infra*.

4.1. WHAT IS DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY

4.1.1. *Democracies in the European Union*

121. Article 6 TEU and the Treaty of Lisbon confirm that democracy is a fundamental principle for the EU.³²² According to article 2 TEU, the Union is founded on “*the values of (...) democracy*”. What these values exactly entail is highly disputable, depending on the source you may find 3 up to 10 different values.³²³ What can be established is that the Member States of the European

³²² A., WILLIAMS, *The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 155.

³²³ See for instance I., SHAPIRO and C., HACKER-CORDON (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; H.W., WRIGHT, “The Values of Democracy”, *University of Toronto Quarterly* 1940, (68) 68-88; A., POLS and A., SPAHN, “Design for the values of democracy and justice”, in J., VAN DEN HOVEN, P.E., VERMAAS and I., VAN DE POEL (eds.), *Handbook of Ethics, Values and Technological Design: Sources, Theory, Values and Application Domains*, Dordrecht, Springer Netherlands, 2018, (335) 335-363; P., RINDERLE,

Union and the European Union itself can be defined as democracies *conform* DAHL's classic definition of the concept.³²⁴ Additionally, SCHMITTER and KARL define a modern political democracy as “a regime or system of governance in which rulers are held **accountable** for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their representatives”.³²⁵ The concept of democratic accountability is therefore one that lies at the core of each and every member state of the European Union and the European Union itself.

4.1.2. Democratic accountability

122. The same reference to *Black's Law Dictionary* can be made to define the concept 'being accountable' in the context of democratic accountability as being “responsible or answerable”³²⁶ and “required or expected to justify actions or decisions”³²⁷. However, in comparison with the term of legal accountability, democratic accountability – or political accountability – is one that has been used and researched plenty, both by legal scholars and social scientists alike. The term democratic accountability expresses “the continuing concern for checks and oversight, for surveillance and institutional constraints on the exercise of power”.³²⁸

a. Vertical accountability

123. Prior research in the field of social sciences has differentiated two kinds of democratic accountability mechanisms: vertical and horizontal accountability.³²⁹ These different terms deal with the question as to whom a political institution is (or should be) accountable. In this sense, vertical accountability deals with the relationship between individuals who are unequal by definition: between a more

“Values and Mechanisms of Democracy”, *Zeitschrift Fur Philosophische Forschung* 2011, (74) 74-95.

³²⁴ According to DAHL, a democracy has 7 attributes: (i) elected officials, (ii) free and fair elections, (iii) inclusive suffrage, (iv) the right to run for office, (v) freedom of expression, (vi) alternative information and (vii) associational autonomy. See R.A., DAHL, *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

³²⁵ See P.C., SCHMITTER and T.L., KARL, “What Democracy Is ... and Is Not”, *Journal of Democracy* 1991, (75) 75. (emphasis added); P.C., SCHMITTER, “The Limits of Horizontal Accountability”, in A., SCHEDLER, L., DIAMOND and M.F., PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, (59) 59.

³²⁶ B.A., GARNER (ed.), *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Thomson Reuters, 2014, 23.

³²⁷ C., SOANES and A., STEVENSON (eds.), *Concise Oxford English Dictionary*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 9.

³²⁸ A., SCHEDLER, “Conceptualizing Accountability”, in A., SCHEDLER, L., DIAMOND and M.F., PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, (13) 13; For more information on the topic of ‘democratic accountability’, see R.D., BEHN, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2001.

³²⁹ See A., SCHEDLER, “Conceptualizing Accountability”, in A., SCHEDLER, L., DIAMOND and M.F., PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, 13-28; A., ELBASANI and S.S., SABIĆ, “Rule of law, corruption and democratic accountability in the course of EU enlargement”, *Journal of European Public Policy* 2018, (1317) 1320.

powerful actor and a less powerful one.³³⁰ In representative democracies, this can be translated into ‘electoral accountability’: a form of vertical accountability where citizens hold their elected officials accountable through elections.³³¹

b. Horizontal accountability

124. In contrast, horizontal accountability is about a relationship between equals: the checks and balances within the *trias politica* – the division between executive, legislative and judiciary – is the textbook example of this horizontal accountability.³³² For horizontal accountability to work, it is important that the ‘equals’ do not stand on equal footing.³³³ While this might seem as a contradicting statement, it is essential that the institution that is meant to hold the other party accountable is more powerful and “*legally enabled and empowered*”³³⁴ to impose sanctions on the accountable party, otherwise there is no real control.³³⁵ It is therefore paramount to see the equality between the actors of horizontal accountability not as an equality in power but as an equality that refers to ‘relative autonomous power’, where there is no relationship of formal subordination or superiority between the parties.³³⁶

125. Translating this theory and these concepts into the context of the Eurogroup, one can identify two different avenues for horizontal accountability. Either a ‘decentralised’ form of horizontal accountability, where National Parliaments control the actions of their respective Ministers of Finance in the Eurogroup, or a ‘supranational’ form of horizontal accountability, where the European Parliament can control the actions of the Eurogroup as a whole.

126. In the next section we will first look at this potential supranational form of horizontal accountability between the European Parliament and the Eurogroup. Afterwards, in section III, we will turn to the domestic level to both evaluate the decentralised horizontal accountability between National Parliaments and their respective Ministers of Finance as well as the vertical electoral accountability where citizens can hold their Minister of Finance accountable for her actions through elections.

³³⁰ A., SCHEDLER, “Conceptualizing Accountability”, in A., SCHEDLER, L., DIAMOND and M.F., PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, (13) 23.

³³¹ *Ibid.*

³³² *Ibid.*

³³³ *Ibid.*

³³⁴ G., O’DONNELL, “Horizontal Accountability in New Democracies”, in A., SCHEDLER, L., DIAMOND and M.F., PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, (29) 38.

³³⁵ A., SCHEDLER, “Conceptualizing Accountability”, in A., SCHEDLER, L., DIAMOND and M.F., PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, (13) 23.

³³⁶ *Ibid.*, 24.

4.2. ACCOUNTABILITY AT THE EUROPEAN LEVEL

127. The European Union is a unique regime in every sense. While it is fair to state that the EU has unmatched democratic credentials in comparison with its regional trading and regulatory counterparts,³³⁷ it is far from perfect. Although the European project often deals with criticism regarding its democratic deficit, MADURO rightfully invoked the fact that national policies often have major cross-boundary consequences which would lead to a democratic deficit by excluding participation of non-citizens affected and therefore argued that this is a major justification for the EU and other transnational regimes in general.³³⁸ Accountability at the European level would consequently seem logical for the Eurogroup, especially because of the transnational nature of its competences and decisions.³³⁹

4.2.1. Parliamentary control

128. Within the Union framework, the European Parliament is the institution that has the power to supervise other EU institutions and bodies.³⁴⁰ It is the primary actor to hold other EU institutions accountable in a horizontal manner. This scrutiny traditionally often takes the form of written or oral questions,³⁴¹ or reports.³⁴² Additionally, the European Parliament has a right to hold inquiries into alleged contraventions of Union law or maladministration in its implementation:³⁴³ this may include the organisation of hearings, the request for documents, *et cetera*. Finally, this supervision can be taken before the Court of Justice in the form of an annulment proceeding or a procedure for failure to act.³⁴⁴

³³⁷ A., WILLIAMS, *The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 154.

³³⁸ See the doctoral thesis P.P., MADURO, *We the Court: the European Court of Justice, the European economic constitution and article 30 of the EC treaty*, Doctoral Thesis, European University Institute Florence, 1986; K., TUORI and K., TUORI, *The Eurozone Crisis: a Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 207. This realization can also be found in the 'Four Presidents Report': "Yet, national policies cannot be decided in isolation if their effects quickly propagate to the euro area as a whole.", see European Council Press Release, "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12, PRESSE 296, PR PCE 102.

³³⁹ In this context informal decisions.

³⁴⁰ See the supervision of the Commission, Council and European Council in K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 456-459; M., HORSPOOL, M., HUMPHREYS and M., WELLS-GRECO, *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 64 *et seq.*

³⁴¹ Commission: Art. 230, §2 TFEU; Council: Art. 230, §3 TFEU; K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 456-459; M., HORSPOOL, M., HUMPHREYS and M., WELLS-GRECO, *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 64 *et seq.*

³⁴² Commission: Arts. 233 and 249(2) TFEU and Art. 125 EAEC for example; European Council: Art. 15(6)(d) TEU; K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 456-459; M., HORSPOOL, M., HUMPHREYS and M., WELLS-GRECO, *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 64 *et seq.*

³⁴³ Art. 226 TFEU; K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 460.

³⁴⁴ K., LENAERTS and P., VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 461-462.

129. However, because the Eurogroup is not an ‘EU institution’ according to EU law (*supra* chapter 1), the European Parliament has no legal power to scrutinise the Eurogroup. Even though, since 2006 – prior, there was not a single interaction between the EP and the Eurogroup³⁴⁵ –, the Eurogroup President can be invited by the EP’s Committee on Economic and Monetary affairs (ECON), this possibility does not have any legal basis, so the Eurogroup’s President can refuse an invitation without any legal consequences.³⁴⁶

130. While the Eurogroup’s working method document itself states that “[t]he president regularly informs the European Parliament on the priorities of the Eurogroup work programme and reports on progress achieved in the coordination of the economic policies in the euro area”,³⁴⁷ this provision cannot be seen as one that is legally binding for the Eurogroup under EU law and thus cannot be used to hold the Eurogroup democratically accountable before the European Parliament. As was made clear *supra*, the European executive branch – with the Eurogroup included – has been empowered significantly in the wake of the eurozone crisis in the area of fiscal policy (two-pack, six-pack, fiscal compact, ...) with good reasons.³⁴⁸ However, this increase in power has clearly not been matched by an increase in control by the European Parliament.

4.2.2. Proposals for reform

131. The EU, or at least its Presidents, is aware of these problems. In 2012, President of the European Council HERMAN VAN ROMPUY published a report ‘Towards a Genuine Economic and Monetary Union’ with support and cooperation of the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the ECB – appropriately nicknamed ‘The Four Presidents Report’.³⁴⁹ In this report, they recognise that a closer EMU integration requires a stronger democratic basis:

*“Moving towards more integrated fiscal and economic decision-making between countries will therefore require strong mechanisms for legitimate and accountable joint decision-making.”*³⁵⁰

³⁴⁵ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 34.

³⁴⁶ However, parliamentary uproar is likely as was the case in 2017 when former Eurogroup President Jeroen Dijsselbloem rejected a request for a hearing. See B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 24-35.

³⁴⁷ Working Methods of the Eurogroup, 3 October 2008, ECFIN/CEFCPE(2008)REP/50842 rev 1, 7.

³⁴⁸ See S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 589; P., LEINO and J., SALMINEN, “Should the economic and monetary union be democratic after all? Some reflections on the current crisis”, *German Law Journal* 2012, (844) 864. Also see B., CRUM, “Saving the Euro at the cost of democracy?”, *Journal of Common Market Studies* 2013, (614) 614-630, who argues that the Euro was saved at the cost of democracy; Also see *supra* chapter 1.

³⁴⁹ European Council Press Release, “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12, PRESSE 296, PR PCE 102.

³⁵⁰ European Council Press Release, “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12, PRESSE 296, PR PCE 102, 6.

Their vision puts a close cooperation between the European Parliament and the national parliaments central, citing Protocol No. 1 TFEU on the role of national parliaments in the European Union as an appropriate framework.³⁵¹ What this would entail is unclear, seeing that Title II on interparliamentary cooperation says that the European Parliament and the national parliaments themselves shall “*determine the organisation and promotion of effective and regular interparliamentary cooperation within the Union*”.³⁵²

132. Subsequently in November of the same year, the Commission published its blueprint for a deep and genuine EMU.³⁵³ With regard to democratic accountability, the Commission notes that “*accountability should be ensured at that level where the respective executive decision is taken, whilst taking due account of the level where the decision has an impact*”, implying that the European Parliament should be the primary actor to ensure democratic accountability for any decisions taken at EU level.³⁵⁴ Furthermore, strengthening EU institutions - like the Eurogroup in the aftermath of the eurozone crisis - should be accompanied with “*a commensurate involvement of the European Parliament*”.³⁵⁵ The Commission is aware that the increasing use of intergovernmental measures and institutions can result in serious “*accountability and governance issues*”.³⁵⁶ On the short term, the ‘Economic Dialogues’ should increase the involvement of the European Parliament and a special Committee on euro matters of the European Parliament could increase the scrutiny regarding euro area decision-making.³⁵⁷ In case of Treaty amendment, the Commission proposes to establish a ‘Euro Committee’ of the European Parliament in the Treaties with special decision-making powers to ensure greater scrutiny.³⁵⁸ Specific additional democratic control of the Eurogroup is deemed not necessary: “*The Lisbon Treaty has perfected the EU’s unique model of supranational democracy, and in principle set an appropriate level of democratic legitimacy in regard of today’s EU competences.*”³⁵⁹

133. Later, in June 2015, President of the European Commission JEAN-CLAUDE JUNCKER launched another (and more extensive) report on ‘Completing Europe’s Economic and Monetary Union’ in close cooperation with the

³⁵¹ European Council Press Release, “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12, PRESSE 296, PR PCE 102, 7.

³⁵² Article 9 Protocol No 1 TFEU.

³⁵³ European Commission Communication, “A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate”, Brussels, 28 November 2012, COM(2012) 777 final.

³⁵⁴ *Ibid.*, 35

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ “*one fails to see how parliamentary accountability could be organised for an intergovernmental European level seeking to influence economic policies of individual euro area Member States*”, see European Commission Communication, “A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate”, Brussels, 28 November 2012, COM(2012) 777 final, 36.

³⁵⁷ This is of course subject to an adaptation of the internal organization of the European Parliament.

³⁵⁸ European Commission Communication, “A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate”, Brussels, 28 November 2012, COM(2012) 777 final, 38.

³⁵⁹ *Ibid.*, 35

Presidents of the European Council, the Eurogroup, the ECB and the European Parliament – adding another name to the list and consequently getting appropriately nicknamed ‘The Five Presidents Report’.³⁶⁰ The report confirms that the eurozone crisis demanded far-reaching decisions to be taken in a rush, often via intergovernmental solutions. Like the Four Presidents Report, this report reserves a key role for the European Parliament and national Parliaments. Measures have been taken, more generally in the context of the EMU, to establish a new form of inter-parliamentary cooperation and ‘Economic dialogues’ on the European level have taken place in line with the Six-Pack and Two-Pack legislation.³⁶¹ However, with regard to the Eurogroup, there is significant less ambition. The report merely suggests a full-time presidency of the Eurogroup and proposes an increased involvement of the group in a revamped European Semester.³⁶²

134. Finally, in June 2019, the Commission published a communication to take “*stock four years after the Five Presidents’ Report*”.³⁶³ It concluded that, with regard to increasing democratic accountability, the dialogue with the European Parliament, national Parliaments and other stakeholders had been “*intensified*” and there were “*more opportunities for social partners at all levels to discuss priorities*”.³⁶⁴ Other than that, the Commission could only establish that proposals had been made to strengthen the international role of the euro and external representation of the euro area, and proposals to integrate intergovernmental agreements – such as the ESM Treaty – into EU law.³⁶⁵ Concerning the way forward, the Commission reiterates the potential of its proposal to appoint the same person for the positions of Eurogroup President and Vice-President of the Commission in charge of the Economic and Monetary Union, noting that it “*could lead to a significant improvement in accountability at the European level, without transferring competences away from Member States*.”³⁶⁶

4.2.3. Conclusion

135. Sadly, we must conclude that most of these proposals have not (yet) been implemented, let alone realised and tested. It is true that initiatives have been made to increase the democratic accountability within the EMU as a whole, but for the Eurogroup, almost no real substantial measures have been taken. It is clear that, when thinking about the future of the EMU, the EU institutions have shifted their focus from democratic accountability towards more technical

³⁶⁰ European Commission President Report, “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, Brussels, 22 June 2015.

³⁶¹ *Ibid.*, 17.

³⁶² See figure 3 and 4 on the European Semester and the revamped European Semester; European Commission President Report, “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, Brussels, 22 June 2015, 18.

³⁶³ European Commission Communication, “Deepening Europe’s Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents’ Report”, Brussels, 12 June 2019.

³⁶⁴ *Ibid.*, 6

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ *Ibid.*, 12.

aspects during the years, such as completing the Banking Union and the Capital Markets Union.³⁶⁷ While some considerable legal issues have been resolved, there is still absolutely no form of fully-fledged democratic accountability at the supranational level where the majority of the impact of the crucial decisions that are being made lies. The European Parliament, or any other EU actor for that matter, currently does not have the power to effectively scrutinise the Eurogroup and its actions.

136. One Dutch national official was very clear on why this will most likely remain the case: “*Look, the EP has a role in European law-making, but not in European coordination. (...) The only thing is, what currently gets discussed in the Eurogroup are things like budgetary coordination, the European Semester, ... and the EP wants to get involved but they just don’t have any competence, that’s purely coordination.*”³⁶⁸ However, a Belgian Member of Parliament was not hesitant to point out that: “*It [referring to the coordinating function of the Eurogroup] often gets very close to [EU] competences.*”³⁶⁹ A former Minister of Finance noted that “*(...) the fact that the Eurogroup doesn’t have a clear statute, with very clear competences [results in] (...) more of an exchange of views than a confrontation about competences. Which you do have for example with the Commission in the EP.*”³⁷⁰

137. The interviews conducted in the context of this research indicate that key stakeholders³⁷¹ do not really experience a case of democratic accountability deficit on the supranational level.³⁷² While there definitely still is room for improvement on the Union level with all interviewees stressing the importance of the current system of dual parliamentary control - on the national and Union level -,³⁷³ there is not really a call for big instrumental changes. Mr. SKANDER

³⁶⁷ *Ibid.*, 13.

³⁶⁸ Translated, original quote: “*Kijk, het EP heeft een rol bij Europese wetgeving, maar niet bij Europese coördinatie. (...) Alleen wat wordt er nu in de Eurogroep besproken: begrotingscoördinatie, Europees Semester, ... En daar wilt het EP van alles mee maar daar hebben ze gewoon geen competentie op, dat is louter coördinatie.*”; See interview [S2], attached *infra*.

³⁶⁹ Translated, original quote: “*Goh, het zit soms zeer dicht tegen bevoegdheden. Als daar nu voorbereiding komt, bijvoorbeeld deze week dat is op de Eurogroep dat het pakket zal verder worden verlengd dat dan vrijdag op de Europese top wellicht wordt afgeklept.*”; See interview [S3], attached *infra*.

³⁷⁰ Translated, original quote: “*(...) maar dat heeft ook weer te maken met het feit dat die Eurogroep geen uitgesproken statuut heeft, dat heel duidelijk bevoegdheden met zich meebrengt. En dus is het meer een gedachteswisseling dan een confrontatie omtrent besluitvorming. Wat je bijvoorbeeld met de Commissie wel hebt in het EP.*”; See interview [S4], attached *infra*.

³⁷¹ Such as Members of the European Parliament, Members of the National Parliaments and Ministers of Finance.

³⁷² Only DIETER VAN BESIEN, a Member of the Belgian Parliament, stated that “*a fully-fledged democratic control requires a duty of accountability*”. Translated, original quote: “*Een volwaardige democratische controle houdt een verantwoordingsplicht in.*” (emphasis added by Mr. VAN BESIEN himself); See interview [S6], attached *infra*.

³⁷³ See for instance an anonymous Belgian Member of Parliament who said “*I don’t think it does any harm to have two moments of control (...) we look at it with our national perspective (...) while the EP (...) by definition has to take the European interests into account.*”. Translated, original quote: “*Goh, ik denk nooit dat het kwaad kan om twee controle momenten te hebben (...) dan kijken we dat vanuit onze eigen nationale bril (...) terwijl in het EP heb je een democratisch gelegitimeerde instelling (...) die per definitie ook het Europese belang in overweging moet nemen.*”; See interview [S3], attached *infra*.

NASRA³⁷⁴ indicates that the interaction between the Eurogroup's President and the EP is mostly a political signal: “[i]t's *politically important, because you want to give a signal that what you do in the Eurogroup isn't a big secret. (...) It is also a sign of goodwill and transparency towards the EP.*”³⁷⁵

138. However, the real issue lies in the way the Eurogroup comes to its decisions or the transparency of the decision-making process. Since most documents are not published, it is impossible for Members of the EP's ECON Committee to know the initial positions of each Member State. While some interviewees also ask for more power at the European level, most interviewees indicate that they prefer the current 'double' parliamentary control by both the European Parliament and the 19 domestic parliaments.

4.3. ACCOUNTABILITY AT THE NATIONAL LEVEL

139. The idea of democratic control at the national level for a Union institution³⁷⁶ such as the Eurogroup is not extraordinary in the context of the European Union. Exactly because the Union was formed through independent states coming together,³⁷⁷ the EU's decision-making system is based on the interplay between on one side a powerful intergovernmental institution (the Council) and on the other side a powerful supranational institution (the Commission) ever since the Treaty of Rome in 1957.³⁷⁸ With the gradual addition of the EP in this decision-making process, a sort of triangular interaction – conceptually known as the 'Community Method'³⁷⁹ – between the EP, the Commission and the Council became institutionalised.³⁸⁰

140. However, with the addition of new policies that were of a more political salience for national governments in the context of the Treaty of Maastricht,³⁸¹

³⁷⁴ A Belgian Diplomatic Advisor who participates alongside the former Minister of Finance DE CROO in Eurogroup meetings.

³⁷⁵ Translated, original quote: “*Het is politiek belangrijk, omdat je toch een signaal geeft dat wat je doet in de Eurogroep dat dat geen grote geheimen zijn. (...) Het is ook een teken van goodwill en openheid dat je geeft naar het EP.*”; See interview [§5], attached *infra*.

³⁷⁶ Again, in the meaning of fn. [40]; institutionalisation: “*the process of becoming a permanent or respected part of a society, system or organization*” conform the Cambridge English Dictionary; not a Union institution *conform* the Treaties and case-law of the CJEU.

³⁷⁷ S., FABBRINI, *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 173 *et seq.*; S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 588.

³⁷⁸ S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 588.

³⁷⁹ *Ibid.* See R., DEHOUSSE (ed.), *The 'Community Method': Obsolete or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 4.

³⁸⁰ S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 588.

³⁸¹ Such as: foreign, defence and security policies; the economic aspects of the EMU or justice and home affairs issues. This is because “*they affect the electoral fortune of incumbent governments*”. S., FABBRINI, “Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 588. For more information on the matter, see S., FABBRINI, “Intergovernmentalism and Its limits: assessing the European Union's answer to the Euro Crisis”, *Comparative Political Studies* 2013, (1003) 1003-1029; P., GENSCHIEL

the barycentre of EU decision-making shifted towards the Council and the European Council.³⁸² This in turn meant a conversion from a more supranational model of decision-making towards an intergovernmental one, where the decisions are subject to consensual coordination between the Member States.³⁸³ With a string of crises in policy fields related to the intergovernmental side of the Union,³⁸⁴ the decision-making epicentre moved even further towards the intergovernmental institutions.³⁸⁵ For the EMU, this meant a further increase in importance of the relationship between the European Council (and the Euro Summit) and the ECOFIN Council (and the Eurogroup).³⁸⁶

4.3.1. In theory

141. Accountability at the national level can take two different forms. Firstly, in a horizontal manner, by national parliamentary scrutiny and, secondly, in a vertical manner, by voters in national elections.³⁸⁷ These concepts of domestic accountability lie at the core of the EU's functioning. The Lisbon Treaty recognised this by stating that *"Member States are represented in the European Council by their Heads of State or Government and in the Council by their governments, themselves democratically accountable either to their national Parliaments [decentralised horizontal accountability], or to their citizens [vertical accountability]."*³⁸⁸

142. The idea of these concepts in the context of multi-level governance cannot be made clearer than what the Lisbon Treaty states. What happens at the Union level from a sovereign Member State perspective is entirely the responsibility of the Member States' government. The same principles apply on the European level as they do in a purely national setting, only additional principle-agent relationships get added to the chain of responsibility. So, what happens at the

and M., JACHTENFUCHS (eds.) *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2014; U., PUETTTER, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

³⁸² S., FABBRINI, "Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective", *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 588; For more information on this shift, see U., PUETTTER, "The European council: the new centre of EU politics", *SIEPS European Policy Analysis* 2013, issue 16, (1) 1-16.

³⁸³ S., FABBRINI, "Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective", *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 589.

³⁸⁴ Such as the eurozone crisis, the refugee crisis and the terrorism crisis, see *ibid.*

³⁸⁵ S., FABBRINI, "Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective", *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 589; P., LEINO and J., SALMINEN, "Should the economic and monetary union be democratic after all? Some reflections on the current crisis", *German Law Journal* 2012, (844) 864.

³⁸⁶ S., FABBRINI, "Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective", *Journal of European Public Policy* 2017, (580) 589; E., BRESSANELLI and N., FASANO, "The shadow of the European council: understanding legislation on economic governance", *Journal of European Integration* 2016, (509) 509-523.

³⁸⁷ *Supra* [122 et seq.]

³⁸⁸ Article 10 (2) TEU, clarification added between square brackets; A., WILLIAMS, *The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 192.

Eurogroup level is therefore the result of 19 different principle-agent accountability chains from each different Member State and its government.³⁸⁹

143. The intention for the Eurogroup at the start was, as seen *supra*, to create an intergovernmental forum. This intergovernmental method of operation was deemed necessary to extend the process of EU integration to “*policies with a high domestic political salience*”³⁹⁰, such as economic governance. For vertical or decentralised horizontal accountability to work in this kind of intergovernmental form of ‘government’, unanimous consent is required by definition for all decisions that bind its participants, otherwise the national parliament and/or electorate cannot hold its Minister of Finance accountable for decisions which she didn’t agree to.³⁹¹ However, while this condition might still apply today in the Eurogroup, formal consensus is worthless when not all members have equal bargaining power, technical expertise and/or influence in the decision.³⁹²

4.3.2. In reality

144. During the first decade of the Eurogroup’s existence, the system worked as intended. Because the meeting’s conclusions were based on consensus, the unanimity requirement was fulfilled.³⁹³ Moreover, any asymmetry in Member States’ power, influence or technical expertise was not relevant because the Eurogroup’s decisions are not binding and, in practice, were rarely implemented.³⁹⁴ By virtue of the fact that the first decade of the Eurogroup was characterised by favourable economic conditions and the low impact of its (non-binding) decisions, the decentralised accountability regime was hardly tested.³⁹⁵

145. Nonetheless, the eurozone crisis and the subsequent change in Eurogroup powers has exposed the flaws in the system. Considerable imbalances in Member States’ actual bargaining power and influence during the decision-making process emerged.³⁹⁶ The need for fast and far-reaching decisions forced *debtor*-countries – such as Greece – to accept measures under high pressure from *creditor*-countries – such as Germany.³⁹⁷ This pressure and time constraint

³⁸⁹ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 36.

³⁹⁰ S., FABBRINI, “From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation”, *Journal of European Integration* 2016, (587) 587.

³⁹¹ *Ibid.*, 593.

³⁹² B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 36 *et seq.*

³⁹³ *Ibid.*, 38.

³⁹⁴ *Ibid.*; Also see *supra* [48 *et seq.*]; Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, §44.

³⁹⁵ B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 38.

³⁹⁶ *Ibid.*, 37.

³⁹⁷ S., FABBRINI, “From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation”, *Journal of European Integration* 2016, (587) 594; K., TUORI and K., TUORI, *The Eurozone Crisis: a Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 211; B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 37-38; F.W., SCHARPF, “There is an Alternative: A two-tier European currency community”, *MPIfG Discussion Paper* 2018, no. 18/7, 5-6.

overturned the prior equality within the Eurogroup's decision-making process which completely derailed the horizontal accountability between Ministers of Finance and their domestic national parliaments.³⁹⁸ How can in fact a Minister of Finance of a *debtor*-member state be held responsible before her national parliament if the consensus that was reached is forced upon her? With a potential sanction of expulsion from the euro area, every form of equal bargaining power is clearly lost.³⁹⁹

146. The link between the level where the political decision-making takes place – the Eurogroup – and where the political accountability should take place – National Parliaments and the electorate – has been severed during the course of the eurozone crisis and the subsequent years of impromptu reform.⁴⁰⁰ While the crisis did spark multiple snap elections where it was the central focus of the electoral campaign, the responsibility aspect of accountability had already been structurally undermined.⁴⁰¹ The Ministers of Finance in *debtor*-countries cannot be scrutinised by the electorate for measures they couldn't truly reject. It is clear that, when the storm subsided, the imbalances remained and the Eurogroup held onto its newfound power and influence, leaving the National Parliaments and the domestic electorate in the dust.

4.3.3. Conclusion

147. While it is fair to conclude that the current framework and design of the Eurogroup is structurally susceptible to fundamental issues with regard to the democratic accountability *vis-à-vis* the respective national parliaments and different domestic electorates since the eurozone crisis, this conclusion cannot be made indifferently for all euro area Member States due to the fact that there are big disparities present between States.

148. On the one side, the *debtor-creditor* argument (*supra* [143]) only demonstrates that the unanimity requirement is not a sufficient condition anymore to guarantee that the national parliaments and electorate can hold their Minister of Finance accountable to the shift in power since the Eurozone crises. For *creditor*-countries, the domestic parliaments and the respective electorates are still able to scrutinize their respective Ministers of Finance and hold them accountable for their decisions in the Eurogroup since they were not pressured in accepting a deal.

149. On the other side, and probably most importantly, a lot depends on the way the decentralized horizontal accountability is organised before each national parliament. Each Member State is free to organize the relationship between the legislative branch and the executive in the way they see fit, which leads to a

³⁹⁸ K., TUORI and K., TUORI, *The Eurozone Crisis: a Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 211; B., BRAUN and M., HÜBNER, "Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability", *Transparency International EU* 19 February 2019, 37-38.

³⁹⁹ B., BRAUN and M., HÜBNER, "Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability", *Transparency International EU* 19 February 2019, 38.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, 37.

⁴⁰¹ *Ibid.*, 39.

plethora of different methods and large disparities.⁴⁰² For instance, the Netherlands have really regulated their parliamentary control over the activities of their Ministers on the EU level. A Dutch national official elucidated that: “*The most important thing is that (...) prior to every Council formation [also referring to the Eurogroup], the competent Minister has to send an annotated agenda a few days prior to the Chamber. [This document] includes what’s on the agenda, but also what the position is of the Netherlands. Other Countries don’t do this. Germany won’t give its position away in advance.*”⁴⁰³ “*At the Finance Committee this is always (...) followed by a general consultation. A three-hour debate with the Minister of Finance about his commitment.*”⁴⁰⁴ “*After each Council meeting [also referring to the Eurogroup], the Minister has to send a report to the Chamber about what has been decided and what his opinion is on the matter.*”⁴⁰⁵ “*Additionally, they [referring to Members of Parliament seated in the Finance Committee] also get a separate document from the civil servants (...) on what’s going on behind the scenes, what the positions are of other Member States.*”⁴⁰⁶

150. The Netherlands thus has a system of nearly institutionalized *ex ante* scrutiny by the National Parliament where the Minister of Finance is expected to keep the Members of Parliament informed and up to date of her activities in the Eurogroup. By sharing the initial position of the Government and allowing a discussion after each meeting, Dutch Parliamentarians are able to evaluate to which extent the Eurogroup’s decision is in line with the Government’s expectations and preferences. Like the Netherlands, the Nordic countries, Germany and Austria also know a system of strong parliamentary control and scrutiny.⁴⁰⁷ For example, “*Germany has a different system where they receive a lot of information, also some more less publicly available information about the Eurogroup (...), but their debates with the Minister [of Finance] are behind closed doors and not as frequent.*”⁴⁰⁸

⁴⁰² As confirmed by the many interviews attached *infra*. E.g. DIETER VAN BESIEN (a Member of the Belgian Parliament): “*This [referring to horizontal democratic accountability] differs heavily between the different eurozone-countries.*” Translated, original quote: “*Dit verschilt zeer sterk tussen de onderscheiden euro-lidstaten.*”; See interview [§6], attached *infra*.

⁴⁰³ Translated, original quote: “*Het belangrijkste (...) is dat voorafgaand aan elke raadsformatie moet de desbetreffende Minister een aantal dagen daarvoor de geannoteerde agenda naar de Kamer sturen. Waarin staat wat op de agenda staat, maar ook alvast staat wat de positie is van Nederland. Andere lidstaten doen dit niet. Duitsland gaat niet van tevoren alvast hun positie weggeven.*”; See interview [§2], attached *infra*.

⁴⁰⁴ Translated, original quote: “*Dan volgt bij Commissie Financiën (...) altijd een algemeen overleg. Een drie uur durend debat met de Minister over zijn inzet.*”; See interview [§2], attached *infra*.

⁴⁰⁵ Translated, original quote: “*Na afloop van elke raad moet de Minister een verslag sturen naar de Kamer over wat er is besloten en wat zijn appreciatie daarvan is.*”; See interview [§2], attached *infra*.

⁴⁰⁶ Translated, original quote: “*Daarnaast krijgen ze dan ook nog eens een keertje van de ambtenaren, dus van mij, een aparte documentatie over wat er allemaal achter de schermen speelt, wat de positie van de andere lidstaten zijn.*”; See interview [§2], attached *infra*.

⁴⁰⁷ See the attached interviews *infra*: former Minister of Finance [§4], Dutch National Official [§2], Mr. NASRA [§5], ...

⁴⁰⁸ According to a Dutch National Official. Translated, original quote: “*Duitsland heeft een iets ander systeem waarbij ze dus wel heel veel informatie krijgen, ook wat minder publiek beschikbare informatie over de Eurogroep, meer waarschijnlijk dan in het Nederlandse Parlement, maar vervolgens hebben ze enkel debatten achter gesloten deuren met de Minister [van Financiën] en niet zo vaak als wij.*”; See interview [§2], attached *infra*.

151. Other countries like Belgium are a little bit more relaxed in their parliamentary control and leave their Government more freedom to maneuver on the European level. Mr. NASRA noted that “(...) *the parliamentarians can ask the Minister questions, both orally and written, which he replies to (...). And then the Parliament, and more concretely the relevant committee, has the possibility to invite the Minister, or other experts for that matter, before sessions and after sessions of the Eurogroup (...) to the Parliament.*”⁴⁰⁹ In the context of the current COVID-19 epidemic,⁴¹⁰ “we [referring to the Minister of Finance and his aids] *have already gone twice to the Parliament before the Eurogroup meetings. So, the Minister indicates what the formal agenda is, but also how he experiences the dynamics between the different Member States. How Belgium positions itself and what the possible implications can be for our country of different decisions.*”⁴¹¹ However, this does not happen on a regular basis like in the Netherlands. According to the Belgian Diplomatic Advisor, and confirmed by a former Minister of Finance,⁴¹² this a policy choice of the (previous) Belgian Government(s). “*It is truly about how a Minister wants to organize himself for such meetings.*”⁴¹³ “*We don’t have that culture [referring to the Dutch method] in Belgium (...). Also, because our Members of Government insist on maintaining a certain margin of appreciation during negotiations on the European level.*”⁴¹⁴

152. A final category of national parliaments is those that are not as good informed about their Minister of Finance’s activities in the Eurogroup. A Dutch National Official referred to the Italian Parliament with regard to the discussion in the Eurogroup about the ESM reform as an example, noting that: “*since*

⁴⁰⁹ Translated, original quote: “*Dus nu concreet, de parlementairen kunnen hun vragen stellen, zowel mondeling als schriftelijk, waar de Minister in relatief toch wat detail op antwoord, geacht wordt en ook effectief op antwoord. En dan heeft het parlement, en dan concreet de betrokken commissie, ook de mogelijkheid om de Minister uit te nodigen, of ook andere experten trouwens, om voor en ook na sessie van de Eurogroep of andere raadsformaties de Minister naar het Parlement te halen.*”; See interview [§5], attached *infra*. Also see the interview with a former Belgian Minister of Finance [§4], attached *infra*.

⁴¹⁰ This thesis was written during the COVID-19 pandemic in the spring of 2020.

⁴¹¹ Translated quote from the same Diplomatic Advisor, original quote: “*(...) in de discussies rond het economisch en financieel antwoord van de EU op de COVID-19 crisis, hebben we nu al 2 keer, zijn we naar het Parlement gegaan voor de Eurogroep plaatsvindt. Dus de Minister geeft dan aan wat zowel de formele agenda is, maar ook hoe hij de dynamiek ervaart tussen de verschillende lidstaten. Hoe België zich daarin positioneert en wat de mogelijke implicaties ook voor ons lang kunnen zijn van één of andere beslissing.*”; See interview [§5], attached *infra*.

⁴¹² “*Because at the time, we apparently made that decision (...) that allows to Government to have its hands freer to whether or not commit on the European level*”. Translated, original quote: “*(...) omdat in der tijd wij blijikbaar een zodanig besluit (...) gedaan hebben die maakt dat de Regering in belangrijke mate haar handen meer vrij heeft om Europese engagementen al dan niet aan te gaan.*”; See interview [§4], attached *infra*.

⁴¹³ Translated, original quote: “*Dat gaat dus echt over hoe een Minister zich wilt organiseren voor zo een vergaderingen.*”; See interview [§5], attached *infra*.

⁴¹⁴ Translated, original quote: “*Wij hebben niet echt die cultuur in België (...). Ook omdat onze regeringsleden wel staan op een zekere marge te behouden tijdens die Europese onderhandelingen.*”; See interview [§5], attached *infra*. Also see PATRICK DEWAELE’S comments on this issue: “*At the same time, [in] our country, deciding the political position with regard to foreign policy is the prerogative of the executive branch (...).*” Translated, original quote: “*Tegelijkertijd is [in] ons land ook de politieke standpuntbepaling inzake buitenlands beleid het prerogatief van de uitvoerende macht (...).*”; See interview [§9], attached *infra*.

*October/November of 2019 the debate on the ESM reform has intensely flared up, while that debate was already finished in the Eurogroup. They [the Ministers of Finance] already agreed on everything, they were working on the details. And only then the Italian Parliament woke up.*⁴¹⁵ *“That’s because they [Members of the Italian Parliament] themselves just didn’t call their own Minister to account sufficiently (...)”*⁴¹⁶ A Belgian Member of Parliament commented that *“if there isn’t a politician in the National Parliament that makes it a point of honour to question their Minister of Finance before he goes to the Eurogroup or afterwards, then the Parliament can’t complain that their Minister can say anything he wants [in the Eurogroup]”*.⁴¹⁷

153. It might therefore appear that the ‘Dutch method’ is the ideal method to guarantee decentralized horizontal accountability. Indeed, multiple interviewees pointed out that, from a democratic accountability standpoint, the Dutch method should be preferred. DIETER VAN BESIEN, a Belgian Member of Parliament, noted that *“the lack of structural committee meetings in the presence of the Minister prior to the Eurogroup”*⁴¹⁸ is the biggest obstacle to effectively scrutinize the Minister of Finance for her activities in the Group. His colleague, HENDRIK BOGAERT agreed, adding that the current system is *“more ad hoc, not systematic and not at the start of the [Government’s] reign, which means that a detailed policy letter cannot be discussed.”*⁴¹⁹

154. However, one must also be cautious of too much parliamentary control. For example, according to Mr. NASRA, the adverse effect of ‘too much’ parliamentary control can lead to countries *“establishing their position [in conjunction] with the Parliament, which can result in absurd discussions. Whereby some [referring to Ministers of Finance] consequently start by saying that they can’t make any commitments because they have to return to their Parliament for agreement. Try to have negotiations with someone whose first sentence is that they can’t reach an agreement because they have to go back to their Parliament. Then, why are you sitting at the table?”*⁴²⁰ This caution was also

⁴¹⁵ Translated, original quote: *“Zoals Italië waar sinds oktober/november 2019 heel heftig debat is opgelaaid over de hervorming van de ESM terwijl in de Eurogroep dat debat al afgerond was. Men was eigenlijk over alles al eens, men was de puntjes op de i aan het zetten. En toen pas werd het Italiaanse Parlement wakker.”*; See interview [§2], attached *infra*.

⁴¹⁶ Translated, original quote: *“Dat is omdat ze zelf gewoon onvoldoende hun Minister op het matje hebben geroepen (...)”*; See interview [§2], attached *infra*.

⁴¹⁷ Translated, original quote: *“(…) als daar geen politici in het Nationaal Parlement een erezaak van maken om hun Minister van Financiën te interpelleren voordat hij naar de Eurogroep gaat of nadat hij daarvan terugkomt, ja dan moet je natuurlijk als Parlement ook niet klagen dat uw Minister eerder wat daar kan zeggen.”*; See interview [§3], attached *infra*.

⁴¹⁸ Translated, original quote: *“Het ontbreken van eens structurele commissievergadering in aanwezigheid van de minister voorafgaan aan een Eurogroep, (...)”*; See interview [§6], attached *infra*.

⁴¹⁹ Translated, original quote: *“(…) maar het is eerder ad hoc, niet systematisch en niet aan het begin van de regeerperiode waardoor er een gedetailleerde beleidsbrief kan besproken worden.”*; See interview [§7], attached *infra*.

⁴²⁰ Translated, original quote: *“Dus zijn leggen samen met het parlement hun positie vast, waardoor je dan soms in absurde discussies vervalt. Waarbij sommigen consequent beginnen met te zeggen dat ze geen engagementen kunnen nemen want dat ze naar hun Parlement moeten teruggaan voor akkoord. Nu, probeer is om een onderhandeling te leiden met iemand die bij de eerste zin zegt dat ze niet tot een akkoord kan komen want ze moet naar haar Parlement teruggaan. Ja, waarom zit je dan mee aan tafel?”*; See interview [§5], attached *infra*.

confirmed by a former Minister of Finance, saying that “[he experienced] *several Eurogroup meetings where certain decision-making procedures had to be halted because certain Ministers of Finance had to confront their home-base first, which sometimes is possible via telephone, but other times caused an adjournment of the meeting by one or two weeks.*”⁴²¹

155. In the light of all these different contrasting approaches by the Member States, it is therefore faire to summarize that on the one side a Minister of Finance should take initiative to inform her National Parliament about her conduct in the Eurogroup and what is on the agenda of the Group, but, on the other side, it will always remain the responsibility of the individual national parliaments to demand accountability from their respective Ministers of Finance.⁴²² A former Minister of Finance confirmed that “*how the situation currently is, you can’t deny that the [democratic] control from the National Parliament must still prelate.*”⁴²³

156. However, even if every national parliament would conform with the utopian standard of being in control but no to controlling, there are still some practical issues present at the Eurogroup level. According to PATRICK DEWAEL,⁴²⁴ “*agendas and draft documents [of crucial meetings] are published very late. Therefore, it is not evident to hold a parliamentary debate prior to such meetings.*”⁴²⁵ A Dutch National Official added that the delegate’s portal of the Council, which allows National Members of Parliament and their aids access to both public and *limited* documents which are being discussed, “*is blocked on the side of the Eurogroup*”,⁴²⁶ causing transparency issues for the Eurogroup’s working groups.⁴²⁷ In other words, at the national level, besides the way the national parliaments themselves conduct their prerogative to scrutinize the executive branch, the lack of transparency in the way decisions get made at the Eurogroup is the greatest obstacle to ensuring proper and just democratic scrutiny.

⁴²¹ Translated, original quote: “*Ik heb in diverse Eurogroepen [gezeten] waarin [we] bepaalde besluitvormingsprocessen moesten stilleggen omdat de desbetreffende Minister of Ministers van Financiën eerst hun thuisbasis moesten confronteren, wat soms telefonisch kan, maar wat soms ook leidde tot een verdaging met één of twee weken.*”; See interview [5], attached *infra*.

⁴²² More (detailed) policy suggestions to increase democratic accountability can be found *infra* under ‘Proposals for the future’.

⁴²³ Translated, original quote: “*Maar zoals de zaken er nu bij liggen, kan je er moeilijk onderuit dat de controle vanuit het Nationale Parlement nog altijd moet primeren.*”; See interview [4], attached *infra*.

⁴²⁴ A Member of the Belgian Parliament and currently President of the Chamber of Representatives.

⁴²⁵ Translated, original quote: “*Bij cruciale vergaderingen van de Eurogroep worden de agenda’s en ontwerpdocumenten erg laat bekendgemaakt. Hierdoor is het niet evident om voor de vergaderingen een parlementair debat te organiseren.*”; See interview [9], attached *infra*.

⁴²⁶ Translated, original quote: “*Maar de kant van de Eurogroep is daarvoor [delegate’s portal] afgesloten.*”; See interview [2], attached *infra*.

⁴²⁷ According to the Dutch National Official: “*The Eurogroup has a few working groups (...), being the EWG and the Economic Policy Committee, Economic & Financial Committee, Economic Financial Committee alternates, ... With regard to these kinds of working groups, we have a very poor overview as Parliament.*” Translated, original quote: “*De Eurogroep heeft een aantal werkgroepen (...), dat is de EWG en de Economic Policy Committee, Economic & Financial Committee, Economic Financial Committee alternates, ... dus dat soort werkgroepen hebben wij heel slecht zicht op als parlement.*”; See interview [2], attached *infra*.

4.4. CONCLUSION

“If the institution of Europe bases its legitimacy on the presence of a democratic foundation it becomes obliged to fulfil the promise of that ethical substratum.”⁴²⁸

157. This chapter has identified two roads for the democratic or political accountability of the Eurogroup. On the one hand, there is the possibility of vertical accountability or electoral accountability, *via* which citizens can hold their elected officials accountable, and, other hand there’s the option of horizontal accountability. For the unique institutional context of the Eurogroup, this concept of horizontal accountability can be further subdivided into two different forms: either decentralised or intergovernmental horizontal accountability, where Ministers of Finance are held individually responsible before their respective national parliaments, or centralised or supranational horizontal accountability, where the Eurogroup as an institution is held accountable before the European Parliament.

158. With regard to the current status of supranational or centralised horizontal accountability for the Eurogroup, we can conclude that the goal of the ‘Four Presidents Report’ that “*democratic control and accountability should occur at the level at which the decisions are taken*” is currently not being met and most likely won’t be in the near future without structural reform.⁴²⁹ Due to the legal form of the Eurogroup and the current institutional restraints, the European Parliament’s ECON Committee is not in the possibility to effectively oversee and scrutinise the actions of the Eurogroup. Presently, the dialogues with the Eurogroup’s President are exactly that, mere conversations between two independent actors where the EP’s ambitions greatly overshadow its legal capabilities.

159. Additionally, the interviews with key stakeholders for the Eurogroup have demonstrated that the decentralised horizontal democratic accountability playing field knows severe discrepancies. Every Member State is free to organise their parliamentary control over the executive branch as they see fit, which leads to huge differences of control and freedom for the 19 different Ministers of Finance. While it is recommended that each Minister of Finance keeps their respective National Parliament informed about the actualities of the Eurogroup, it will ultimately remain the Parliament’s responsibility to demand transparency from their Minister of Finance and subject her to effective control. While the Dutch method is a good example for the legislative branches that currently fall behind, Parliaments must be careful to not exert too much power over their Ministers which can lead to ineffective discussion on the intergovernmental and supranational level.

⁴²⁸ A., WILLIAMS, *The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 194.

⁴²⁹ *Supra* [129 et seq.]; B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 42.

5. General Conclusion

160. The Eurogroup truly is a unique institution from both a historic and a legal perspective. While the initial idea behind the Group as an institution was that it should be an informal forum of discussion between the Ministers of Finance of the eurozone with no formal decision-making power, one cannot underestimate the political power and influence that this ‘informal meeting’ has today. In reality the Eurogroup “*brokers the agreements necessary for policy to become reality*”.⁴³⁰

161. With the appeal in the *Chrysostomides*-ruling now settled by the Court of Justice, the Eurogroup cannot be classified as an ‘EU institution’ or ‘body, office or agency’ conform the conditions of admissibility for any of the direct or indirect actions before the CJEU. The Court has agreed with the Commission’s view on the legal qualification of the Eurogroup and it seems like it will continue to follow this route in the future. From a theoretical EU legal standpoint, we can subsequently qualify the Eurogroup definitively as a purely ‘intergovernmental’ forum of discussion for the Finance Ministers of the euro area.

162. Because the Eurogroup falls outside of the Unions legal framework, the EU’s accountability and transparency regulations do not apply, seemingly creating detrimental issues for the Group’s legal and democratic accountability which have only worsened since the increase in powers due to the eurozone crisis. “*The problems of accountability are exacerbated when, as with the Eurogroup, the particular body does not readily fall within the traditional triadic lexicon of political power. These difficulties become more acute when its powers have changed, such that there is an absence of fit between the constitutional provisions and practical reality.*”⁴³¹ As classical political theorists already knew: first comes power, only afterwards the need to control it.⁴³² “*In framing a government (...) the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.*”⁴³³

163. However, two other avenues for legal accountability have been explored and identified as still allowing effective judicial protection within the Union with regard to the Eurogroup’s action, albeit with a diversion. On the one hand, the *Pringle*- and *Ledra Advertising*-ruling have shown that the other classic EU institutions such as the European Commission, the ECB, etc. with whom the Eurogroup often collaborates in the context of the EMU and the ESM Treaty, can still be held legally accountable for their actions before the CJEU, even if their activities take place outside of the EU legal framework.

⁴³⁰ P., CRAIG, “The Eurogroup, power and accountability”, *European Law Journal* 2017, (234) 236.

⁴³¹ *Ibid.*, 239.

⁴³² A., SCHEDLER, “Conceptualizing Accountability”, in A., SCHEDLER, L., DIAMOND and M.F., PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, (13) 13.

⁴³³ J., MADISON, *Federalist Papers No. 51*, 1788.

164. On the other hand, individuals will always have the possibility to hold the distinctive Ministers of Finance legally responsible for their actions before the different domestic courts via the special form of tort law that exists under international law's state liability principle. This ensures that, in the case that the Eurogroup would operate without the involvement of any classic Union institutions or bodies, legal accountability can still be ensured for the actions of the Ministers of Finance. While it is fair to say that this method would be cumbersome and not efficient, from a judicial protection standpoint, it is important to note that the possibility exists.

165. In addition, some conclusion can be made for the Eurogroup's democratic accountability. While this research has identified multiple theoretical avenues for democratic accountability - vertical, centralised horizontal and decentralised horizontal -, it is clear that the current institutional setup of the Group is only susceptible to decentralised horizontal accountability before the different national parliaments. The European Parliament's ECON Committee is currently not in the possibility to effectively oversee and scrutinise the actions of the Eurogroup, with the dialogues between the EP and the Eurogroup's President being mere conversations between two independent actors where the EP's ambitions greatly overshadow its legal capabilities.

166. The interviews with key stakeholders have demonstrated that the decentralised horizontal democratic accountability playing field knows severe discrepancies. Because every Member State is free to organise their parliamentary control over the executive branch as they see fit, there are vast differences of control and freedom for the 19 Ministers of Finance. While it is recommended that each Minister of Finance keeps their respective National Parliament informed about the actualities of the Eurogroup, it will ultimately remain the domestic Parliament's responsibility to demand transparency from their Minister of Finance and subject her to effective control. While the Dutch method is a good example for the legislative branches that currently fall behind, Parliaments must be careful to not exert too much power over their Ministers which can lead to ineffective discussion on the intergovernmental and supranational level.

167. It is clear that the Eurogroup as an institution in some aspects escapes legal and democratic accountability. Because other studies have shown that the informal working method of the Eurogroup is an added value that truly improves the economic governance within the EMU,⁴³¹ the policy question therefore remains whether the benefits of the informal working method outweigh the accountability concerns and if alternatives are possible that can both guarantee an increase in accountability and provide for a forum that can deliver the same results as the current informal meetings have. Seeing that multiple EU Member States will most likely keep holding off to join the third stage of the EMU indefinitely, it is time for EU Heads of State to face the truth and adapt the Eurogroup's format with its political reality.

⁴³¹ See U., PUETTER, *The Eurogroup: How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester, Manchester University Press, 2006, 194.

INTERVIEWS

INTERVIEWS CONDUCTED OVER THE PHONE

§1. Members of the legal service (Commission)

Anonymous interview with two (senior) members of the Commission's legal service. (M1 and M2)

Redactions were made to guarantee the anonymity of the interviewees. Questions are attached in cursive.

M1:

The first case [referring to the Chrysostomides case] we must be very careful, because [redacted]

M2:

Because the Court had its hearing on the Chrysostomides appeal in the earlier part of this year. [redacted] The Commission is, it is true in the appeal brought by the Council, is an intervener. But I think we quite strongly share the view of the Council. I think that our view on the judgment in first instance is that it is of course an excellent judgment. Not at least because it has rejected that the institutions were liable for any damages allegedly suffered by the applicants. But on the point regarding the Eurogroup, we think that the Eurogroup cannot be a body whose conduct or whose statements would trigger the non-contractual liability of the Union.

And when you ask if there's a chance if the Court will follow the GC, I mean we are conscious that on the one hand we have the judgment of a number of years ago of the Court in *Ledra Advertising* and ... but that would indicate that the Eurogroup wouldn't be seen as a body, institution or agency. But we're also aware that there've been a number of very prominent judgements the last few years regarding Rule of Law and the bond-holders at the appeal hearing they presented their case very intelligently and they very desperately tried to position their argument that the general court was right by referring to the notion of the Union based on the Rule of Law and the way that the Court is very vigilant in protecting that.

M1:

If I made add one more general point of view. The view of the Commission is that it's not even that... We don't share the view that the Eurogroup is even an organization or body at all. We stick to the view of the Treaty, or the way we read the Treaties. And what we see in the Treaties, particularly in article 137 TFEU is that are mere references to meetings between Ministers. So, from a political science perspective we fully agree that those meetings have a lot of influence on the conduct of affairs within the Euro area. There's a lot of influence on the conduct of the ESM. On a number of political issues. Nevertheless, from a legal point of view, we consider that there are still, that there's no bodies. They're just meetings from Ministers. The same way you have

a number of arrangements between Member States in the margin of normal Council meetings, which are not considered of being part of the Union's institutional framework. Where we stand at the moment, and for that reason, whether it is for actions of damages or action for annulment, as we (inaudible) legal review, we consider that it's not for the Union Courts to have a say. Otherwise they would be stepping outside of the mandate they have received under the Treaties. It's a pretty straightforward analysis. And of course, the case being pending we fully stick to that.

Q: Is this still in line with the increase in power of the Eurogroup since the eurozone crises?

M1:

You mentioned an institution that takes a lot of decisions. We disagree on both accounts. They are political compromises that maybe prepared and agreed at political level during meetings of the Eurogroup. But they don't take any decisions. So, it's when the real decisions are adopted, either by the ECOFIN or within the ESM or at national level, that then you need some accountability. But when I don't know the French president meets the German chancellor and they agree on a lot of things, nobody would consider that these meetings would need to be subjected to accountability. So, we here consider it's only meetings. There's no institution behind these meetings. There's a small secretariat, which is a few people provided by the Commission. I don't think you can talk of an institution in anyway.

Q: Doesn't this have an impact on the judicial protection of individuals such as the bondholders?

M2:

I have to say, from the point of somebody who's job it is to work in the field of Union law (inaudible) institution, my own very narrow perspective is that (inaudible) problem. Secondly, from a wider perspective if I step backwards, it's not that the bondholders lack legal protection. In all of these situations they have been able to bring actions in front of national courts and indeed in bail-in situations in other Member States, eg Greece, then you had not just protection at national level but going all the way up to the Strasbourg court. From that point of view, in terms of the formal issue of having a legal remedy and a Court in which one can pursue a claim that one's rights are violated, there isn't a gap. I think that the difficulty on the euro level, is that these actions have been simply been unsuccessful. When we're talking about national persons, it's definitely deeply unfortunate that you have wide losses being born by particular group. But unfortunately, there were losses to be taken somewhere. But I don't think that there's a gap of legal accountability, by that we mean a right of effective judicial protection. If we're looking at it from the perspective from the investors and the bondholders.

M1:

If I may add, as regard of the presence of other institutions during Eurogroup meetings. I think that our view is that both Commission and ECB remain

accountable according to the normal rules and so for their own conduct they could in theory engage the responsibility of the Union. But the mere presence at the Eurogroup meetings doesn't mean that whatever is said or agreed between the Finance Ministers, does not become imputable on the Commission or ECB. And you probably know that there's some case-law which confirmed that. So for us: 1) the Eurogroup doesn't have any decision-making power 2) if it causes damages it's for its members and hence probably before the national courts that the responsibility has to be addressed or if there're decisions of the ESM it becomes a bit more difficult because the ESM has its own system of immunities. That's another issue.

Q: How come there appears to be such a difference between the Eurogroup in the Treaty and the de facto version of the Group?

M1:

We had a formal look at the work of the Convention that was behind the provisions relating to the Eurogroup and our understanding is as follows: so before the Lisbon Treaty, there was already meetings of the FIN MINS, those meetings took place but they were not recognised in the Treaty and then in the preparation of the new text there's was a recognition that we needed more provisions on the euro area and you know what is article 136 which recognizes the possibility of the adoption of measures by the Council with only the euro area ministers having a voting right. And then the question was, ... So that was a bit the compromise at the time. And the question was if you have an ECOFIN with only euro area ministers voting is it still possible for the same ministers to meet behind closed doors so without the presence of the (inaudible). And we read 137 and the protocol not as the institution of the Eurogroup, but simply as the mere recognition that the finance ministers are still allowed to meet. So, for us it's not the provisions that establish the Eurogroup, it's a mere recognition that they can still meet together. So, we don't read that as the basis for the meeting or as a list of the competences they would have. Ans so that explains why there're no institutional guarantees but it's intrinsically to the nature of these meetings. [redacted] I don't know if you want to add something.

M2

Yes, I think that the Treaty expresses a permission. I don't... It's a permission that's directed towards MS. Doesn't create an institution. And in legal terms I think that remains the case. And the fact that there's been an evolution in what gets discussed I think that takes us outside the area of law and more into a field of political sciences. You can look. But I don't see that there's a legal mismatch.

Q: What are your thoughts on Prof. T Tridimas' views on the Eurogroup?

M1:

At least [redacted], as you may know. So, we have heard these arguments, so there's no surprise. For us it's the first option you mentioned. We read that provision only as a prohibition to meet formally so that euro area ministers cannot pretend that they are a sort of ECOFIN for the Euro area.

My understanding is that a prohibition to meet formally is that they cannot do anything that would interfere with the normal work of the ECOFIN and the Treaty. In particular on the basis of article 136. So, they are not allowed to work on legislative matters. They should not work on legislative matters, otherwise they would interfere with the autonomy of the Council. Now we have to recognize that the reality is a bit different in that de facto there is a lot of interference between the discussions within the Eurogroup and the discussions within the Council. We have to recognize the reality. But it is more at the political level that it raises questions than at the legal one.

M2:

In addition to preserving the role of ECOFIN and the institution of the Union's autonomy, speaking on what JPK previously remarked. By definition at any Council meeting, all members of the Council take part even if they don't have a vote in the procedure. And so, there's also an interest in ensuring that the MS that don't yet use the euro are not sidelined. Now picking up on JPK remark on the evolution in the scope of activities that the Eurogroup is carrying out, another thing that the Treaty clearly doesn't foresee is the idea of the Eurogroup in inclusive format which basically means the Eurogroup and the non-euro area MS. And that's also a puzzle in terms of the political science of the institutions and the Union.

Q: Do you see any issue with the fact that the Board of Governors under the ESM (formal decision-making power) is the same group of people as the Eurogroup?

M1:

The mere fact that you have a correspondence between the participants to a meeting, in legal terms, doesn't change the fact that it's a completely different setup. The same way has... You have for instance for the Council you have sometimes informal meetings of the Ministers and then you have the proper Council meetings. And the fact the same persons are present in the rooms in legal terms it's completely different. So, for the moment, for instance, because of the current situation you have informal meetings of the FINMINS but they are not the formal ECOFIN meeting and they cannot take decisions. They can discuss, they can agree. But the formal decision has to be taken through a written procedure in the Council. For me it's not really relevant the fact that the MINS mirror the composition of the Board of Governors of the ESM.

Q: There have been many proposals for reform. In your view, what can be done to increase the legal and democratic accountability of the Eurogroup?

M1:

There's a tension in the current setting in the EU and the Euro area. The institutional setup is a bit blurred. You have article 136 with voting power which is limited for the adoption of measures limited to the euro area, but you don't have a corresponding system in the EP. The Commission is supposed to be there both for the EU as a whole and the euro area in its full composition. So, there's a tension and that explains the difficult situation sometimes in the

Eurogroup. And then I think, either the choice is ... Either you consider that you follow the current logic of the Treaty which is: all MS are supposed to euro area sooner or later they even have an obligation to strive to join the euro, except Denmark (UK out now). And so, if you follow that dynamic approach you say well the current situation is a temporary accident and in the near future the composition of the Eurogroup will be the same as the composition of the Council. So, let's not worry about that and the problem will disappear by itself. A less optimistic vision is to say that the Union will remain fragmented between the Euro area and the others and then this has to be recognised at some point in the Constitution of the Union. But it's of course politically very difficult. That would require Treaty changes. I think that... My personal view is that the departure of the UK (inaudible) the first option. Which basically is the idea that the EU and the euro area will ultimately be the same and so we should not spend too much time on building a new fully fledged institutional framework for the Euro area which would be extremely difficult with a revision of the Treaties. Leo more! Different views.

M2:

Well I, maybe reflecting my background as somebody who comes from [redacted] I must admit, I have a very strong sympathy with the notion of preserving the overall unity of the Union structure. I find it very difficult to, also because of the way everything ultimately can be translated into an issue of economics. To find a satisfactory way. You would go in the economic policy side of things; were you have a special role for the euro area. So, I would very much tend to say that we're in a situation which is designed to be transitory in nature. Hopefully if the Union can show that its economic policy present can give something of real value to all MS. There's a certain centrifugal force in the Euro project. So, I would optimistically tend to bracket the present situation being on a journey to an end point where we return to essentially unity of all institutions with all MS participating in all of these policy fields.

M1:

One more comment is that, if anything what is worrying today, it's not the Eurogroup it's the ESM. The ESM, as you put it, at the top it's the same finance ministers but there they're backed-up by an international financial institution with legal personality, with a huge capital, with ...

M2:

With legal immunity, so that no Courts directly oversees the ESM.

M1:

With a huge stuff increasing day by day. There's a real institutional rivalry between the Union and the ESM. Because the ESM, okay now because of the current crisis it might be activated again to provide financial support, but for the rest of the last years they have nothing to do than to manage a few loans and repayments and so when you have such a body in place they try to occupy it themselves and so the ESM is more and more interfering with the coordination of the economic policies of the euro area MS. So, it's more the level of the... I

wouldn't say the services but... at the level of the ESM certainly there's a real problem of interference with the work of the Union.

M1:

Members of the legal service would probably be enough. If you really want to quote fully the views that we have expressed, if you don't mind. First, I hope you can wait for the judgment of the Court before you finalize your thesis...

I would encourage you to look closely to Chrysostomides, because what is really interesting is that the previous case-law which recognizes that the Eurogroup is not a Union body for the purpose of an action for annulment, then you have this GC judgment that says 'well but it can be a Union body for the purpose of an action for damages'. And that, from a legal perspective, we fail to understand that reasoning. Because for us, if you establish the competence of Union Courts, you work in 2 steps. First you assess whether the defendant is part of the Union legal framework. And you have to assess is it a Union body or not. And then for the purpose of a specific action, you check the other conditions that have to be fulfilled, for instance for an action for annulment an act that has some binding effect, or for an action for damages you need behavior, you need damages, you need causality etc. And the fact that you can intrinsically be a Union body for the purpose of one type of action and not for the purpose of another kind of action, I do not understand. And that's the, in my view, the real weakness of the approach of the GC. Because the COJ have already settled the issue. If it's not a Union body for an action for annulment it means it's not a Union body. And then you can consider its weakness, but it's not for the judge, for the Union courts to increase, to expand the scope of the competences, because if they now declare that they can impose damages on the Eurogroup well tomorrow they can do the same for the Euro summit which is a meeting of the heads of states of the euro area. The danger if you overstep the normal limits then you put in the hands of the judges quite a discretionary power to decide what they can annul and you might have a reaction of the MS which consider that they have conferred certain competences on those judges but not others. So actually, that there, it's important for the Courts to balance carefully how far it wants to go expanding the scope of its competences. [redacted]

§2. Dutch national official (Dutch Parliament)

Anonymous interview with a Dutch national official.

Redactions were made to guarantee the anonymity of the interviewee. Questions are attached in cursive.

De Tweede Kamer is behoorlijk actief op het gebied van controle van Europese besluitvorming. Als je dat vergelijkt met andere parlementen. Met name ten aanzien van de Eurogroep en ECOFIN. Dat heeft zelfs een historische reden. Sowieso sinds dat het referendum in Nederland was in 2005, toen schrokken beleidsmakers en politici toch heel erg van het nee. De Nederlanders die dus de GW afwezen, het voorstel tot GW. Waarmee eigenlijk het idee kwam van nou goed we kunnen de EU niet meer zien als wat academici noemen de ‘permissive consensus’. Vroeger was het idee komt wel goed als het van de EU komt.

Daarnaast krijgen nationale parlementen een meer actieve rol in het Verdrag van Lissabon met gele kaarten procedure en dergelijke. En toen kwam de eurocrisis, en toen zag men het wordt allemaal (*inaudible*) die Eurogroep werd ineens buitengewoon belangrijk. En in die periode is ook de democratische controle en de procedures behoorlijk aangescherpt in Nederland.

Bij sommige nationale parlementen is het de Europese Zaken commissie die alles controleert vanuit de EU. Bij heel veel lidstaten zo. In Nederlands Parlement is dat decentraal georganiseerd. Dus de Com voor landbouw controleert de landbouwrapport, de Commissie Economische zaken controleert de minister voor concurrentiekrachtenraad, Commissie Buitenlandse zaken buitenlandse en CF controleert de MF ten aanzien van de Eurogroep en de ECOFIN. Wij hebben wel een Europese Zaken Com in het parlement, maar die is meer coördinerend. Dus bijvoorbeeld als het overstijgende zaken zijn zoals meerjarenbegroting, of rechtstaat (Polen, Hongarije) of de uitbreiding naar de Balkan. CF heel veel bezig met Europese zaken.

Ten eerste, zodra de Commissie met zijn werkprogramma komt dan gaan we al aan het werk. Het werkprogramma dat wordt rondgestuurd naar Kamerleden met een soort van lijst van dit is alles wat er aan komt op jullie terrein. Geef alvast aan ons aan wat jullie prioritair vinden, waar jullie extra aandacht aan willen besteden en waar jullie mogelijk instrumenten op willen inzetten zoals rapporteurs, waar jullie mogelijk een subsidiariteitstoets op willen zetten etc. Om te zorgen dus dat aan het begin van het jaar iedereen alvast scherp heeft wat eraan gaat komen. Zodra er voorstellen komen, ontvangen wij heel snel een appreciatie van het kabinet, de regering, die automatisch op de agenda wordt geplaatst van de betreffende commissie en ook een uitgebreide B&C fiche waarin het kabinet moet uitleggen wat de gevolgen zijn van het voorstel. Dit is allemaal publiek, dus allemaal openlijk publiekelijk beschikbaar op de website. Dus dat is hoe we het wetgevend traject volgen. Op het moment dat het kabinet zo’n soort brieven publiceert, dan organiseert automatisch de commissie

schriftelijke overleggen die dan weer kunnen worden doorgeleid naar de algemene overleggen, dat zijn de debatten met de ministers.

Het belangrijkste, dit is ook vooral waar de controle op de Eurogroep zit. Is dat voorafgaand aan elke raadsformatie moet de desbetreffende minister een aantal dagen daarvoor de geannoteerde agenda naar de Kamer sturen. Waarin staat wat op de agenda staat, maar ook alvast staat wat de positie is van Nederland. Andere lidstaten doen dit niet. Duitsland gaat niet van tevoren alvast hun positie weggeven. Nederland doet dat wel. Staat gewoon op de website van Ministerie van Fin of Buitenlandse zaken, kan je gewoon de geannoteerde agenda zien.

Dan volgt bij CF altijd, sommige COM hebben schriftelijk overleg als ze het minder belangrijk vinden, maar CF altijd een algemeen overleg. Een drie uur durend debat met de minister over zijn inzet. Dat is ook publiekelijk, dat kun je gewoon op de website terugvinden al die overleggen. Die zijn livestream, publiek beschikbaar, daar mogen journalisten komen. Na afloop van elke raad moet de minister een verslag sturen naar de Kamer over wat er is besloten en wat zijn appreciatie daarvan is. Dus eigenlijk is er voor elke Eurogroep alles wat er wordt besproken, vooraf wordt met de Minister besproken wat hij van plan is te gaan zeggen en achteraf wordt ook nog een keertje geïnformeerd wat eruit is gekomen.

Daarnaast krijgen ze dan ook nog eens een keertje van de ambtenaren, dus van mij, een aparte documentatie over wat er allemaal achter de schermen speelt, wat de positie van de andere lidstaten zijn. Dus de informatie is behoorlijk groot. En er is eigenlijk vrij veel debat.

Het afgelopen jaar kon je zelfs soms wel eens zeggen dat er te veel debat was. Want de onderwerpen in de Eurogroep die zijn vrij constant, het gaat al jarenlang over bankenunie, ESM, Griekenland, kapitaalmarktenhervorming, etc. Dat zijn onderwerpen die heel lang spelen en dus als je daar elke maand een nieuw debat over moet hebben, dan hadden we het probleem dat we een beetje in herhaling begonnen te vallen. Dat was het afgelopen jaar, dat is nu met de corona eventjes niet zo. Nu willen ze juist heel graag over de EU spreken maar is het parlement eventjes plat gelegd. Dus er is behoorlijk veel debat, er worden ook moties aangenomen, en daarmee wordt de Minister gestuurd.

Er is natuurlijk wel wat onvrede over de mate van transparantie in de Eurogroep. Dat is een lang durend debat al. Daar is al wat ruimte in gekomen. Toen Dijsselbloem voorzitter was ging hij alvast agenda's sturen. Die zijn vrij kort van tevoren pas beschikbaar, dus de agenda die Nederland van de minister krijgt die is veel uitgebreider dan wat de Eurogroep zelf bestuurd. Dus op de website van de Eurogroep heb je nu ook annotated agenda's. Die komen voor ons eigenlijk veel te laat. Want wij hebben een aantal dagen voor de Eurogroep plaatsvindt het debat en een aantal dagen daarvoor moet de agenda liggen.

Centeno heeft recent ook nog een aantal zaken beloofd, maar het zijn allemaal eigenlijk maar kleine dingetjes. Dus dat hij meer informatie ging vrijgeven over wanneer de ambtelijke werkgroep van de Eurogroep ging vergaderen. Dat hij de

website daarvan zou updaten. Recent heeft hij daar nog een brief van gestuurd. Eurogroup transparency. Deels een reactie op de Nederlanders die toch wel echt aan het pushen zijn. Maar dat is natuurlijk wel een beetje een wassen neus. Het interesseert mij niet zoveel wanneer die Euro werkgroep bij elkaar komt op het moment wanneer ik niet weet waarover ze het hebben. En ze zullen natuurlijk niet zo snel willen gaan aangeven wat er allemaal in die voorportalen besproken wordt.

Bij sommige raadsformatie hebben wij als parlementen toegang tot delegate's portal. Is het onlinesysteem van de Raad waarin alle documenten staan. Onze Kamerleden kunnen in dat systeem, ze kunnen zien welke documenten, ook als dat limité documenten zijn (niet beschikbaar, niet publiek beschikbare documenten) kunnen ze dan zien wat daar allemaal besproken wordt. In de praktijk kijkt niemand daar want dat zijn verschrikkelijk grote database... Je moet wel heel erg houden van juridische teksten wil je daarin gaan kijken. Maar de kant vd Eurogroep is daarvoor afgesloten. De Eurogroep heeft een aantal werkgroepen daaronder hangen en de ECOFIN dat is de EWG en de Economic policy committee, Economic & Financial committee, Economic Financial Committee alternates, dus dat soort werkgroepen hebben wij heel slecht zicht op als parlement. Je kan je natuurlijk ook afvragen of dat nodig is. Nou goed, er zijn dus nog steeds stappen te maken.

Nederlands parlement heeft 2 rapporteurs op het gebied van transparantie, dat zijn Omtzigt en Leijten en die hebben ook een rapport gepubliceerd 'opening of closed doors'. Het is wel iets waar ze mee bezig zijn.

Q: Er wordt wel eens gezegd dat het democratische deficit wordt veroorzaakt door het tekort aan transparantie bij de Eurogroep en haar werkgroepen. Wat is uw mening hierover?

Volgens mij zit het grootste democratische tekort niet bij de Eurogroep zelf maar veel meer bij de nationale niveaus. We hadden een tijdje geleden een conferentie georganiseerd waarbij we andere nationale parlementen in DH hadden uitgenodigd. Kleinschalig, zonder ambtenaren, maar een paar landen, Leysen van Open VLD België. Toen we daar gewoon spraken met de verschillende woordvoerder, ESM, kapitaalmarktenumie, risicodeling, ...

We vroegen dan van hoe doen jullie dat dan? De meeste parlementen zijn daar totaal niet mee bezig. Die hebben geen enkel debat over de Eurogroep zelf. In België is dus wel debat geweest een paar maanden terug in de Commissie Financiën of ze misschien de minister van financiën zouden gaan controleren. Volgens mij was toen het idee wat redelijk breed gesteund werd in het federale parlement van we gaan ook debatten organiseren. Maar België heeft toen zelf besloten om dit niet te doen. Maar in principe is er niets voor hen wat dit tegenstaat. Zo'n minister is heus wel goed op de hoogte van alle zaken die spelen in de Eurogroep. Ze kunnen gewoon, net als wij doen hun Minister dwingen om daar transparant over te zijn en daar een debat over te houden, maar dan besluiten ze zelf om dat niet te doen. Volgens mij zit daar veel meer ruimte dan die ambtelijke werkgroepen vd Eurogroep. Die ambtelijke werkgroepen is gewoon een beetje hoe de EU werkt toch? Dat wordt altijd voorbereid door

ambtenaren, dat zijn allemaal technische lange documenten. Maar uiteindelijk worden de beslissingen wel altijd genomen door de Ministers in de Eurogroep. En je kan gewoon een minister in principe vragen waarover die discussie zal gaan en wat zijn positie daarin is. En dan kan je hem sturen.

Dat Nederland bezig geweest is een tijdje geleden over die Hanse coalitie, dat Franse idee van EU-budget creëren, parlementariërs hadden hier geen zin in dus (*inaudible*). Waarmee ze de minister sturen om zo'n coalitie aan te gaan.

Duitsland heeft een iets ander systeem waarbij ze dus wel heel veel informatie krijgen, ook wat minder publiek beschikbare informatie over de Eurogroep, meer waarschijnlijk dan in Nederlandse parlement, maar vervolgens hebben ze enkel debatten achter gesloten deuren met de Minister en niet zo vaak als wij. Ook een wat meer juridisch ingesteld parlement. Wij zijn een veel meer politiek parlement, alles wordt politiek opgeblazen. Maar goed, voor nationale parlementen liggen er dus veel meer mogelijkheden om bezig te zijn met dit soort onderwerpen dan dat er nu is.

Je hebt 2x per jaar Artikel 13 Conferentie heet dat, dat alle nationale parlementen samenzitten. Maar goed dat is een beetje, ik vind het ellende laat ik maar duidelijk zijn. Dan krijg je allemaal speeches en dan zit je in een hele grote zaal met 200 man en dan krijg je eerst allemaal speeches van alle 'hotemetoten', dat zijn altijd dezelfde die dan de commissie agenda gaan uitleggen. En dan is er nauwelijks echt debat. Iedereen leest een beetje statements af. Daar is er ook veel meer ruimte voor interparlementaire afstemming. Je zou het op een veel andere manier kunnen organiseren waarbij je veel meer afstuurt op uitwisseling tussen parlementariërs. Waarbij je parlementariërs van verschillende lidstaten om een tafel zet om zelf daarover te gaan discussiëren over wat de posities nou echt zijn. Alleen omdat we het zo formalistisch hebben opgezet waarbij elk land ook zijn eigen taal mag spreken, taal is hier ook echt een probleem, wordt dat een heel statische vergadering. Dat interparlementaire staat eigenlijk een beetje stil. Maar daar zit ook nog heel veel ruimte, beter, directer, etc..

Q: Hoe zit het met de democratische verantwoording op Europees niveau? Is de aanwezigheid van de Voorzitter van de Eurogroep in het EP voldoende?

Het EP voelt zich heel erg buiten de deur staan. Ligt misschien ook wel. Kijk het EP heeft een rol bij Europese wetgeving, maar niet bij Europese coördinatie. Dus stel je hebt een regulering die regels maakt over financiële producten, dan gaat dat naar de ECOFIN, niet naar de Eurogroep, want dat is dan een EU iets en dan heeft de EU ook iets te zeggen. Alleen wat wordt er nu in de Eurogroep besproken, begrotingscoördinatie en Europees Semester, daar wilt het EP van alles mee maar daar hebben ze gewoon geen competentie op, dat is louter coördinatie.

ESM is intergouvernementeel, dat staat er ook een beetje buiten. Dus het EP wilt heel graag, dus ik zie die bespreking van Centeno in het EP meer als een goed-makertje. Het is overduidelijk dat het EP meer wil dan het kan, dus wat

gaat het dan doen, het gaat allemaal eigen initiatief rapporten schrijven (own initiative reports) die door Eurogroep aan de kant worden geschoven. Daar kijkt niemand naar, tenzij ze competentie hebben. Ja goed, er worden wel besluiten genomen. 2018 speelde heel die discussie over wel of niet een buitensporig tekortprocedure openen tegenover Italië. Dat zijn natuurlijk wel allemaal politieke besluiten die raken aan hoe we de boel hier hebben georganiseerd in Europa. Maar het blijft coördinatie.

Q: Wat is uw visie op het feit dat de Eurogroep geen “EU body, institution, agency or office” is?

Ik vind het toch moeilijk. Ik ben geen jurist. Het politieke debat, alles wordt voorgekookt in de Eurogroep. Maar voor de uitvoering, de zaken omtrent de banken liggen dan weer bij het SSM van de bankenunie of bij de Commissie die uiteindelijk een besluit neemt om wel of niet een bepaalde procedure te openen binnen de begrotingsregels. Alleen dat wordt altijd voor besproken in de Eurogroep, wat is hier de politieke backing van en dan gaat het weer naar buiten. Of de Eurogroep op een moment krijgt dan weer een mandaat van de Europese raad, en dan worden de opties voor besproken, maar de conclusies van de Eurogroep zijn niet echt een juridisch document. Maar geeft het dan vervolgens weer terug aan de Europese raad en de Europese raad bekrachtigd dan vaak de besluiten. Of wat je ook ziet is dat allerlei ander initiatieven, rondom anti witwassen of internationale rol van de euro, allemaal andere pakketten waarmee de Commissie vaak ook mee bezig is, dat die dan vaak, dat het een soort van initiële debatten zijn in de Eurogroep en dat het officiële gedeelte dan nog eventjes wordt nabesproken in de ECOFIN en dat ECOFIN nog eventjes zijn stempel drukt. Maar die praten er dan heel kort over want het is allemaal al besproken in de Eurogroep. Men vindt het een fijn instrument omdat het allemaal zo informeel is. Maar vaak worden de formele besluiten, het geeft vaak door, dus Centeno geeft een brief door aan ECOFIN of de Europese Raad of aan een andere instantie. Het maakt het wel extreem verwarrend hoe het nu is.

Kijk de Eurogroep is natuurlijk voor de eurolanden. Maar wat je nu ook ziet is dat de Eurogroep nu vergadert in inclusief format. Dus bvb in de discussie over de BIC (begrotingsinstrument) wat begonnen is met Macron's idee van een eurozone begroting van vele miljarden en wat uiteindelijk een heel ander beestje is geworden. Daar hebben ook allemaal andere niet eurozone lidstaten aan tafel gezeten. Dus die mogen dan ook meepraten. Dan vervaagt steeds meer het verschil tussen de ECOFIN en de Eurogroep. Misschien wel interessant om naar te kijken, financial times was in dec/jan een artikel of we de Eurogroep niet moeten opheffen, want het is een normale raadsformatie geworden. En bvb aankomende dinsdag, en dat is dus wel apart. Kijk corona heeft natuurlijk gevolgen voor eurolanden en niet-eurolanden. En we bespreken dus allemaal instrumenten, sommige eurozone instrumenten zoals ESM, en sommige niet-eurozone instrumenten zoals de inzet van Europese begroting. Dus wat gebeurt er dan, dat niet het Kroatisch-voorzitterschap van de ECOFIN dit bespreekt, maar dat Centeno dit dan voorbereidt als EGP maar dat alle 27 lidstaten zitten dinsdag aan de telefoon. Dus Polen zit ook gewoon aan de telefoon dinsdag. Dus dan heet het Eurogroep in inclusief format. Nou goed, het maakt het wel

verwarrend... Wat is nu Eurogroep, wat is nu ECOFIN, ... Maar nogmaals het juridische, de besluitvorming ligt ergens anders. Ze krijgen een mandaat van de Europese Raad en de Europese Raad moet ook weer besluiten.

Wat ook nog een keertje meespeelt. De Europese Raad, de regeringsleiders, eigenlijk op tal van terreinen geen duidelijk mandaat geven aan de Eurogroep, maar eigenlijk de bal altijd weer terugkaatsen naar de Min Fins. En dat komt vanwege de verdeeldheid. Op heel veel onderwerpen komen we er gewoon niet uit. En als de Ministers van Financiën er niet uitkomen, wilt niet zeggen dat de Europese leiders er uitkomen. Maar op het gebied van de bankenunie bvb, al jaren hebben we daar discussies over deposito-garantiestelsels en dergelijke. En je ziet telkens dat, elk half jaar vraagt de Europese raad aan de Eurogroep dan van maak daar verder werk van en kom over 6 maanden maar weer bij ons terug, zonder daarbij een soort van richting te geven of principes neer te leggen of een deadline op te stellen. Er is gewoon altijd breed van kom maar, doe maar zelf. Nu dus ook, we zijn er niet uitgekomen wat voor antwoord we moeten krijgen op die corona-crisis, moeten we corona-bonds gaan krijgen, moet het ESM worden ingezet, en dan zie je dus weer dat Europese Raad een super breed, supervaag mandaat geeft aan de Eurogroep dus eigenlijk gewoon bewust de besluitvorming en de macht weer teruggeeft aan ministers van financiën op zo'n kernachtig iets. Dat geeft dan toch wel aan dat toch wel *de facto*.. Je ziet dat men graag daar de discussie laat plaatsvinden, anders hadden de leiders het zelf wel gedaan. Maar ze doen op alle onderwerpen kaatsen ze de bal weer terug naar de Eurogroep. Tot het moment dat ze vd Eurogroep een hapklaar verhaal krijgen, dan zetten ze er een stempel op. Dat is wel een interessante dynamiek. Men ziet het kennelijk als een heel nuttig orgaan.

Als je het over goed geïnformeerde speler hebt, een ander element dat ook interessant is, de ECB zit natuurlijk ook aan tafel. En ook bij al die voorbereidende ambtelijke werkgroepen. Je moet je voorstellen als het over het Europees Semester gaat dan gaat het natuurlijk ook over. Pensioenfondsen, arbeidsmarktbeleid, marktliberalisering, ... Waarbij de ECB er eigenlijk niet hoeft te zijn, de centrale bank die zich met monetair beleid bezighoudt. Maar die mag daar dus ook allemaal over meepraten en is vaak de meest geïnformeerde speler. Dus heel vaak dat ze als eerste het woord nemen.

Als je bvb kijkt naar besluitvorming over... Men accepteert de ECB als belangrijke speler in dat debat, maar als je kijkt naar besluitvorming, dus bvb bij of aanbevelingen mogen worden aangepast. Dus aanbevelingen vanuit het Europees Semester, country specific recommendation, die worden ook besproken in de Raad en voorgekookt in de ambtelijke werkgroepen en dan wordt er weleens een aanpassing gevraagd. En dan moeten dan de lidstaten met gekwalificeerde meerderheid over besluiten. Volgens mij is dit trouwens meer ECOFIN. Maar ik heb wel begrepen dat de ECB daar vaak een mening over heeft, maar dat men niet persé altijd hun advies overneemt. Hun mening wordt gewaardeerd, maar men is wel bewust dat als erover gestemd moet worden zoals bijvoorbeeld bij aanbevelingen, dat men dan niet persé altijd de ECB-lijn volgt. Maar goed ... ze zitten er toch.

Q: Welke maatregelen zouden genomen kunnen worden om de democratische controle te vergroten?

Kom ik terug op mijn eerder antwoord, volgens mij zit gewoon het grootste gat op nationaal niveau. Dus nationale parlementen die onvoldoende geïnformeerd zijn, onvoldoende hier mee bezig zijn, die daar niet of nauwelijks debatten over organiseren. En dan krijg je rare dingen. Zoals Italië waar sinds oktober-november 2019 heel heftig debat is opgelaaid over de hervorming van de ESM terwijl in de Eurogroep dat debat al afgerond was. Men was eigenlijk over alles al eens, men was de puntjes op de i aan het zetten. En toen pas werd het Italiaanse parlement wakker. Toen pas begon Salvini en zijn econoom het allemaal ontzettend op te blazen en zo... Maar het parlement ligt te slapen. Want die debatten waren bij ons al in 2018 al begonnen en elke maand gevoerd, heel 2019 heeft de Minister elke keer uitgelegd wat er allemaal gaande was ten aanzien van de ESM hervorming. En toen het allemaal kan en kruiken was en bezig was met de juridische teksten, toen pas begonnen de Italianen.

Dat is omdat ze zelf gewoon onvoldoende hun Minister op het matje hebben geroepen van kom nou, leg eens uit wat daar gaande is... We zijn bij die Financiën commissie geweest en een hele hoop was vrij slecht op de hoogte van wat er allemaal speelde.

Q: Welke maatregelen zouden dan genomen kunnen worden om de democratische controle te vergroten op Europees niveau?

Misschien is het dan wel goed om even te zeggen wat de leden vinden in de Tweede Kamer. Wat daar ongeveer de algemene opinie is dat men tegen voorstellen zijn om een permanente EGP te hebben. Dat was op een gegeven moment het idee om het democratische tekort te vullen dat dan zowel permanente EPG als Euro Commissaris zou zijn die dan ook meer verantwoording kon afleggen in het Europees parlement. Daar is men zeer op tegen. Men wil dat dat gewoon een intergouvernementeel orgaan blijft van Ministers onderling. Omdat het ook gaat om zaken van nationaal beleid. Coördinatie van nationaal beleid. En dus het euro-instrumentarium zoals het ESM, bankenunie etc. Wil men niet op zo'n manier gaan oplossen.

Q: U vindt dus dat het Nederlandse systeem een goede oplossing is in combinatie met een duidelijkere grens tussen de Eurogroep en de ECOFIN?

Ja. Ja. Zo zou je het wel kunnen samenvatten. De leden van de Tweede Kamer zouden er wel mee eens zijn dat het nut van het EP minimaal is. Centrumlinks wil wel meer democratische controle vanuit het EP, maar ik weet niet zo goed hoe ze dat willen organiseren. Daar zijn ze vaak niet zo heel erg duidelijk over.

Wat zou dan een resolutie van het EP kunnen bijdragen aan dit debat? Ze nemen ze sowieso aan hé, ESM etc. Wat dan ook. Maar het wordt gewoon niet echt als een legitieme speler gezien hierbinnen.

§3. Anonymous (Former EP Member / Belgian National Parliament)

Anonymous interview with a former EP Member and current Member of the Belgian Parliament. Questions are attached in cursive.

Misschien eerst even algemeen, het feit dat er een Eurogroep bestaat vind ik een goede evolutie. Ik vind dat ook een democratisch gevalideerd orgaan wezen het indirect: de Min Fin die democratische verantwoording moeten afleggen in hun eigen parlement en daarnaast heb je de terugkoppeling naar het EP. Ik zal zelfs meer zeggen; ik vind dat dat zelfs de richting is die de Europese Unie meer zou moeten uitgaan. Wat je zie in het politieke debat is dat er een steeds weerkerende discussie is en dat gaat dan vooral over wie neemt de 'lead'. Is dat de Europese Commissie of de Raad? Vooral onder Juncker, maar ik zie onder mevrouw Vanderleyen dezelfde lijn wel wat aan te houden. Zij hadden het discours om te zeggen: ja kijk de Europese Commissie moet een politieke Commissie worden een soort regering vd Europese Unie. Ik denk niet dat dat een goede evolutie is, ik denk dat de Commissie de neutrale arbiter moet zijn tussen de politieke spelers, de olie in de machine. Maar geen politieke speler. het feit dat ze politieke speler is, dat creëert nu een aantal problemen, waardoor ze soms niet gevolgd wordt of niet vertrouwd wordt als het bvb gaat over... vorige legislatuur was dat Moscoviche bvb over de flexibiliteit in begrotingsafweging en dat werd daar toen toch altijd wat bijzonder naar gekeken omdat die Commissie zich positioneerde als een politieke actor. De Eurogroep, of soortgelijke groepen binnen de Europese Raad of subgroepen, die zijn per definitie wel politieke actoren en ik denk dat zij meer de lijn zou moeten nemen wat je dan onmiddellijk ook ziet in wat er gaandeweg nu ook aan het komen is in het feit dat er een soort roterend permanent voorzitterschap bvb zal moeten zijn van die Eurogroep waardoor dat een meer stabiele factor wordt. Het verhaal dat we zien met Dijsselbloem dat we nu opnieuw zien komen. Dus ik denk dat de Eurogroep meer in die richting moet evolueren. Waarom? Omdat je daar dan een politieke speler hebt die dan administratief kan worden ondersteund door de Commissie, maar ook omdat dat gewoon nodig is. Je voelt, en nu bvb vandaag voel je het absoluut dat er nood is aan een forum waar lidstaten die samen een euro delen een munt delen dat er nood is aan overleg om gezamenlijke beleidskeuzes te maken, te zien wat er kan via de communautaire of via de intergouvernementele procedure. Dus dat is een goede zaak. Dus dat over de algemene setting. Ik vind de Eurogroep belangrijk, een belangrijk instrument en het zou belangrijker moeten worden. De vraag dan specifiek rond accountability. Aan wie legt zij rekenschap af? Daar zie je dat daar stappen worden gezet maar dat dat nog altijd beperkt is. Het hangt ook voor een stuk samen met de politieke aandacht die er aan wordt besteed. Misschien eerst het nationale parlement. Zeer praktisch voorbeeld. Morgen gaat Alexander De Croo naar een Eurogroep, hij zou daar normaal gewoon naartoe gegaan zijn. N-VA heeft nog al sterk aangedrongen dat hij toch eerst naar de Kamer moet komen. We

hebben nu net vanochtend daar een video-conferentie over gehad. Zodat het parlement tenminste een inschatting kan geven van wat Alexander De Croo daar allemaal kan gaan vertellen. Bij ons is het natuurlijk nog dubbel gevoelig omdat je zit met een minderheidsregering die geen breed parlementair draagvlak heeft. Maar het punt dat ik hier wil maken is; als daar geen politici in het Nationaal parlement een erezaak van maken om hun MINFIN te interpelleren voordat hij naar de Eurogroep gaat of nadat hij daarvan terugkomt, ja dan moet je natuurlijk als parlement ook niet klagen dat uw MIN eenderwat daar kan zeggen. Je ziet dat daar een andere cultuur en traditie als heerst in landen als Denemarken, Nederland ook zeer sterk. Maar bij ons is dat nieuw. Het feit dat wij nu 2 uur vergaderd hebben over de Eurogroep. Ja voor het Parlement is dat, wordt dat nog altijd gezien als nieuw. Het feit dat wij daar nogal stevig in doorgaan, namens mijn partij dan wordt nog altijd als eigenaardig aanschouwd. Dus democratisch accountability nationaal niveau komt wel maar daar is nog werk aan.

Op Europees niveau zie je dat het professionalisme om beleidsmakers daar te interpelleren hoger is, al zit je daar met 2 andere problemen. 1 is de (lacht) weinig mensen zijn geïnteresseerd in wat in het EP gebeurt. Dus de media zijn maar geïnteresseerd als het over de poppetjes gaat en minder over de inhoud. Merk ik. Ik wil geen steen werpen naar de media werpen hoor, maar gewoon algemeen merk je wel dat daar toch nog altijd een afstand is en 2 de gestructureerd overleg is natuurlijk minder kort op de bal. Ik zeg maar iets, Mario Draghi kwam 3 of 4 keer per jaar naar het EP. Wat zeer goed is, wat zeer nuttig is. Dat was toen zelfs nog een onafhankelijke instelling. Maar als u 3 keer komt op een jaar dan zit er telkens 3 of 4 maand tussen, in die periode kan er ook wel heel wat gebeuren. En voor de Eurogroep zie je eigenlijk net hetzelfde, waar er eigenlijk ja nog minder overleg is. En je als parlement niet altijd even kort op de bal kan spelen.

Q: Wat vindt u dat van de Belgische manier in vergelijking met het Nederlandse systeem?

Bij ons is dat zoals in Nederland nog absoluut niet het geval. Wij hebben dat eigenlijk vorige legislatuur toen [*redacted*] in de regering is gekomen, hebben wij gezorgd dat voor de Europese toppen er een debriefing moest komen, debriefing, dat was toen al een ... wereldschokkend. Nu vragen we dat ze niet alleen erna komen maar ook ervoor. En vragen we ook dat dat voor andere vergaderingen is op Europees niveau. Maar daar ligt wel nog wat werk in onze politieke cultuur.

Absoluut voorstander van het Nederlandse systeem.

Q: Wat is uw mening met betrekking tot het Europese niveau van de Groep? Wat is uw visie op het argument dat de groep louter 'coördinerende taken' uitvoert?

Goh, het zit soms zeer dicht tegen bevoegdheden. Als daar nu voorbereiding komt, bvb deze week dat is op de Eurogroep dat het pakket zal verder worden verfijnd dat dan vrijdag op de Europese top wellicht wordt afgeklopt. Goh ik denk nooit dat het kwaad kan om 2 controle momenten te hebben, per definitie is .. als Alexander De Croo naar de Kamer komt bij ons hier ja dan kijken we

dat vanuit onze eigen nationale bril en dan hou je wel een Europese reflex natuurlijk in het achterhoofd natuurlijk omdat wij ook Europeanen zijn maar je zit toch vooral in een nationale sfeer terwijl in het EP heb je een ja democratisch gelegitimeerde instelling, het EP, die per definitie ook het Europese belang in overweging moet nemen. Dus ik denk dat dat wel nuttig is voor beiden om te doen. Maar het heeft natuurlijk ook wel evolvie op de organisatie van uw instelling. Waar ik helemaal in het begin zij dat je wel echt een soort permanent roterend voorzitterschap hebben van zo'n eurogroep die professioneel is uitgebouwd. Ja dat heb je echt nodig als je die verantwoording structureel wilt organiseren.

Goh Dijsselbloem was én MINFIN NL én Voorzitter vd Eurogroep. Ja dat is een agenda die gewoon niet vol te houden is denk ik.

Misschien om wat de vergelijking te maken met de Hoge Vertegenwoordiger van Buitenlands beleid Moggerini vroeger nu Borrel de spanjaard. Wat eigenlijk ook gegroeid is vanuit de Europese Raad, de Raad van Ministers, waar ze zeggen ja rond buitenlands beleid moeten we toch wat meer beginnen afstemmen dan is de Hoge Vertegenwoordiger benoemd die ook wat geassimileerd wordt aan de EC. Dus ik denk dat dat voor de Eurogroep geen onlogische evolutie zou zijn om iets soortgelijks...

Q: Roterend permanent voorzitterschap zoals het actueel is of een 'Europese Minister van Financiën die Europees Commissaris is en Eurogroep voorzitter?'

Het tweede zou zijn zoals de Hoge Vertegenwoordiger waar je beiden hebt. Dus wat mij betreft is dat overwegen, maar je moet altijd wel zorgen dat je duidelijke scheiding hebt tussen politieke verantwoordelijkheid en meer administratief ondersteunende verantwoordelijkheid.

Q: Wat is de toekomst van het EP?'

Ik denk dus ook dat als je een professioneler voorzitterschap zou hebben dat die er echt dedicated mee bezig is, dat je ook die die accountability richting het EP verder zou kunnen professionaliseren. En ik denk ook echt dat dat nodig is.

Q: Hoe ziet u de discussie omtrent de juridische definitie van de Eurogroep?'

De afwegingen zijn verschillend. Ik denk dat de Commissie die afweging eerder maakt vanuit de overweging dat ze zelf dan de eerste wiel kan spelen en dan is gewoon de Commissaris bevoegd voor financiën en econ beleid Centilione enz. zijn de eerste viool dan. Vanuit hun communautaire gedachte. Alle intergouvernementele processen die daartussen fietsen zijn ons meer storend dan iets anders. Dus ik denk dat dat een foute argumentatie is, omdat ze daar een politiek argument gebruikt als dat de overweging is. Ik denk dat de argumentatie van Hof v Justitie een wel meer valabele argumentatie is omdat je in een zeer bijzondere context zit. Je deelt een munt, we delen een aantal afspraken over die munt, het Verdrag van Maastricht bvb enzovoort. Sick-pack two-pack, alles wat er bij komt. Maar we delen wel geen Europese democratie, we delen geen Europese begroting, we delen geen Europese Min Fin, we delen ook geen eengemaakt financieel en fiscaal en sociaal beleid - wat trouwens maar goed en

logisch is ook -, maar in midden van al die lijnen die door elkaar kruisen als je daar nog een instelling zou zetten die ook nog juridisch verantwoordelijk is dan is dat denk ik op dit moment een accident waiting to happen.

Q: Aanvullende meningen of suggesties voor de toekomst?

Ja goh, ik zie daar ook wel het spanningsveld omdat je natuurlijk zit met een eurozone waarvan, die niet maar wel waarvan gedaan wordt alsof ze de ganse de EU omvat. Dus dat creert wel wat discussies.. In het EP zag je dat dikwijls, als er gestemd moest worden over iets vd eurozone dan was de vraag mogen de niet-eurozone landen meestemmen of niet. Die stemmen natuurlijk wel mee. Maar altijd wel wat discussie. Dat zal blijven sluimeren, zie ik niet echt in hoe je dat structureel kan aanpakken.

Het ander punt dat ik nog wil maken wat de Eurogroep niet moet worden. En dan kan je de parallel ook leggen hoor, met de ECOFIN enz. Dat wij niet nood hebben aan een Europese MINFIN die een eengemaakt Europees financieel beleid voert. Dat hoeft het per definitie niet te zijn. Het zijn altijd een intergouvernementeel en subsidiaire aanpak moeten blijven, die wel meer kan sturen zoals de Hoge Vertegenwoordiger van buitenlands beleid dat ook aan het doen is enz. Maar op dit moment, zal het intergouvernementeel zijn of niet zijn denk ik.

Q: Wat is uw mening op de visie dat de Eurogroep slechts tijdelijks is in het kader van de EMU en er dus niet te veel bij worden stilgestaan?

Nee ik geloof niet in de ever-closer Union. Ik denk niet dat per definitie elke lidstaat moet een euroland worden. Ik denk trouwens dat we vandaag al zien dat er genoeg spanning staat tussen lidstaten van die eurozone. Economisch, financieel, maar zeker ook politiek ideologisch. Dus ik geloof niet dat dat een absolute must is, ik geloof wel meer in een versterkte samenwerking rond een aantal domeinen iets wat vandaag al bestaat, je ziet het met de Eurogroep. Je ziet evengoed met de Schengenlanden. Ik denk dat er eigenlijk evengoed een Schengen-groep zou mogen ontstaan. Net zoals je de Eurogroep al hebt. Maar dus waar je eigenlijk de EU hebt als stevige sokkel de interne markt, maar dan dan binnen gans het Europese verhaal een aantal versterkte samenwerkingen op een aantal domeinen waarvan de euro een is en schengen een andere is enz enz. Maar waar het niet noodzakelijk is dat iedereen in elke groep zit.

§4. Anonymous (Former Minister of Finance)

Anonymous interview with a former Minister of Finance. Questions are attached in cursive. Redactions were made to guarantee the anonymity of the interviewee.

Q: Als Minister, hoe heeft u de Eurogroep ervaren?

Wel, die [redacted], waren op zich natuurlijk een boeiende tijd omdat we daar in die periode met [redacted] geconfronteerd geweest zijn. Omdat je dan ook nog altijd een stuk [redacted] moest meenemen in de verschillende zaken die op tafel kwamen. Dus dat was wel een boeiende tijd waarin er heel veel discussie was, ook heel spannende discussies soms. En daar zijn een aantal dingen, vooral in het kader van hoe moeten landen zich binnen een monetaire unie gedragen, zaken verder opgezet werden: [redacted]. Dus dat was op zich wel een boeiende tijd, ook omdat ik heb [redacted] als President van de Eurogroep gekend. Die man deed dat zeer goed, dat was echt iemand die daarvoor geboren was. Dat maakte dat op momenten dat het heel moeilijk ging, zoals [redacted], dat het dan toch in hoge mate van die leidersfiguur of en hoe we er uiteindelijk een werkbaar compromis dat ook nog eens vruchten kon afwerpen, kon bereikt worden. Dus dat was alles bij elkaar boeiend, niet altijd even gemakkelijk. Vaak nachtelijke vergaderingen, maar goed. Dat was dan zoals dat in het Engels heet "the price to pay".

Q: Vorm Eurogroep. Gesloten deuren & geheimhoudingsplicht. Wat is uw mening? Is dit een meerwaarde?

Goh, dat heeft zijn voordelen en zijn nadelen. Het nadeel is natuurlijk dat dat democratisch niet echt goed verdedigbaar is. Trouwens het statuut van die Eurogroep dat is eigenlijk juridisch niet helemaal duidelijk of afgelijnd. Maar dat is zeker een nadeel van die manier van werken. Maar een voordeel is natuurlijk dat je dan voor rust kan zorgen. Ik bedoel daarmee als de achterwereld op een bepaald moment geweten zou hebben hoe dat bijvoorbeeld rond de Griekse crisis een aantal landen met letterlijk bijna met getrokken messen tegenover elkaar stonden. Ja dan ga je nog veel meer onrust en negatieve golven doorheen de financiële markten gehad. Dus op dat moment, de zaken wat kunnen toedekken voor de buitenwereld in afwachting van het bereiken van een compromis, dat is natuurlijk op zich een positieve zaak. Omdat je anders de dingen nog erger gaat maken dan ze op dat moment al zijn. Dus het is een beetje een mes dat een beetje in beide richting snijdt. Het heeft zijn voordelen en het heeft zijn nadelen.

Q: Meerwaarde is dus voor de discussie?

Het laat u inderdaad toe om een uitgesproken mening in de vergadering te ventileren en tegelijkertijd toch als dan naar het compromis gegaan wordt, te kunnen terugkomen op bepaalde uitspraken of bepaalde uitspraken te kunnen

nuanceren wat in de politiek altijd veel moeilijker is als het allemaal open en bloot op tafel of op straat ligt.

Het laat toe om de discussie op zijn scherpst te voeren zodanig dat je van iedereen weet waar echt de gevoeligheden liggen, de rode lijnen of de rode stippellijnen. Maar tegelijkertijd behoud je de mogelijkheid om te zeggen ja kijk ik heb eerder vandaag wel gezegd dat ik niet wil dat dat of dat gebeurd, maar ik zie in dat in de context van het compromis dat nu vorm krijgt dat ik daarop toegeef of gedeeltelijk toegeef. In die sfeer kan dat. Als dat nu allemaal bij manier van spreken rechtstreeks op televisie zou uitgezonden worden, ja dan zou de besluitvorming nog veel moeilijker worden.

Q: Hof van Justitie heeft gezegd dat de Eurogroep is geen EU instelling. Is louter een intergouvernementele instelling. Visie van Verdrag van Lissabon is dat het louter mogelijk is voor de Ministers om te vergaderen, geen instelling creëren. Wat is uw mening?

Wel dat is ook de realiteit. U ziet dat voor de belangrijke beslissingen die binnen de Eurogroep genomen worden, is er altijd een kort daaropvolgende - afhankelijk van de urgentie heel kort of wat langer - bevestiging van die beslissing door de Europese Raad. Je kan dat nu ook zien met de discussie naar aanleiding van de 570 miljard hulpprogramma's die binnen de Eurogroep gediscuteerd zijn en tot een compromis hebben geleid. Die zijn dan ook twee weken later op de Europese Raad bevestigd. Omdat die dan op dat moment binnen de Europese instellingen ook kracht bij wijze van spreken van wet krijgen.

Dat is altijd zo, ik herinner mij met de [redacted], dat dan de Ministers van Financiën donderdag en vrijdag bijna continu vergaderd hebben en dat dan bijna in één beweging uitgemond is in een vergadering van de regeringsleiders direct daarop volgende. Waarbij wij trouwens in de coulissen als Ministers van Financiën aanwezig waren om de beslissingen die wij hadden genomen, de maandag morgen volledig kracht te geven naar de buitenwereld toe, naar de markten toe. Als het inderdaad enkel de Eurogroep is dat is het allemaal nog een beetje koffiedik kijken wat de Raad daar dan mee zal doen. Dus om dat te voorkomen was er toen beslist om onmiddellijk in het spoor van de Eurogroep (inaudible) te laten uitmonden in een Europese Raad om dan die beslissing te bevestigen.

Dus dat is inderdaad een probleem, maar ik denk dat door het feit dat de Eurogroep op bepaalde momenten zeker tekort geschoten is, maar op bepaalde andere momenten toch de meerwaarde bewezen heeft in de zin van creatief met dingen omgaan, creatief oplossingen voor heel netelige problemen, in zake hoe en wat zich kan bewegen op de obligatiemarkt en dergelijke, dat is echt wel niet zo simpel. In die zaken heeft de Eurogroep zijn meerwaarde bewezen, maar het is uiteraard zo dat het juridisch statuut van die Groep op zijn minst voor discussie vatbaar is.

Q: Democratisch aspect. Op nationaal niveau hoe verliep dit toen u Minister was?

Wel er waren altijd debriefts voor de Commissie Financiën, waar ik verslag deed wat er op die vergadering gezegd werd en waar ik dan uiteraard vragen kon

krijgen. Dat was één vast gegeven. Af en toe werd ik vanuit de Commissie gevraagd of ik voorafgaand aan een vergadering van de Eurogroep uitleg kwam geven van wat er nu besproken zou worden en hoe ik of België via mij zich dan ging positioneren. Dan was er altijd ook nog de mogelijkheid om donderdag in het vragenuurtje, dat meestal wel 3/4 uren duurde, daar is er toch heel regelmatig vragen gesteld door verschillende parlementariërs over wat er op de Eurogroep gebeurd was of stond te gebeuren. Bovendien zijn een aantal van de zaken die Europees besloten worden ook gebonden aan de wetgeving in België. Je hebt sowieso het hele proces van het opstellen van de wetten of KB's daartoe benodigd. Die je dan uiteraard in de normale gang doorheen de democratische instellingen moet krijgen via opnieuw vooral de Commissie Financiën en eventueel de plenaire zitting van de Kamer.

Q: Nederlands voorbeeld. Ook veel ex ante werk via geannoteerde agenda van de Eurogroep inclusief positie van de Regering. Wat is uw mening over dit systeem? Is dit haalbaar voor andere nationale parlementen?

Wel dat heeft natuurlijk veel te maken met het feit, en dat komt de jongste jaren steeds meer naar boven, dat ondanks alles Nederland een vrij euro-kritisch land is. Dat alles te maken heeft met het feit dat de Nederlanders hun economisch en budgetair toestand toch redelijk op orde hebben en als de dood zijn om te belanden in wat dan genoemd wordt een "transferunie" waarbij continu, zoals nu heel nadrukkelijk met de corona pandemie van de orde is, dat er voortdurend gelden gaan stromen van de rijkere landen naar wat dan heet de meer behoeftige landen. Een vorm van geïnstitutionaliseerde onstuitbare solidariteit. Elk woord dat ik net zei is belangrijk. Waar de Nederlanders echt niet van willen weten, om redenen die ik begrijp. En waar ik zelfs voor een stuk mee sympathiseer, maar die natuurlijk maken dat de Europese besluitvorming hoe langer hoe moeilijker wordt.

Ze zijn daarin niet alleen, de Finnen, Oostenrijkers en Duitsers doen dat ook. Dat zijn typisch ook de landen, je ziet dat telkens opnieuw, waar dus de impact of de potentiële impact van parlementaire interventie in Europese besluitvorming het grootst is. Ik heb in diverse Eurogroepen waarin bepaalde besluitvormingsprocessen moesten stilleggen omdat de desbetreffende Minister of Ministers van Financiën eerst hun thuisbasis moesten confronteren wat soms telefonisch kan, maar wat soms ook leidde tot een verdaging van de vergadering met één of twee weken. Omdat zij niet konden 'trancheren' zonder te weten hoe hun parlement ging op reageren. In België ligt dat iets makkelijker voor de Minister van Financiën omdat in der tijd wij blijkbaar een zodanig besluit, dat was ver voor mijn aantreden, gedaan hebben die maakt dat de Regering in belangrijke mate haar handen meer vrij heeft om Europese engagementen al dan niet aan te gaan.

Ten gronde gaat dat om het verschil tussen de landen... De landen die een grotere parlementaire inmenging toestaan en zelfs stimuleren zijn typisch de landen die zeggen "ja maar jongens je kan hier niet zomaar beginnen beslissen over een paar honderden miljarden die vanuit Europa moeten opgehoest worden richting meestal de Zuidelijke landen en dat zij dan vanuit hun nationale democratie op geen enkele manier meer in kunnen interveniëren. Dat is iets waar men in Nederland en in de andere genoemde landen zeer zeer beducht

voor is. En wat ik ook niet direct zie wijzigen. Tenzij je natuurlijk fan bent om de echt anti EU mensen zoals een Wilders of Baudet, als je die aan een meerderheid wilt helpen in Nederland dan moet je dat soort dingen maar beginnen propageren. Dan denk ik dat het Europese schip in Nederland nog meer en harder zal aflopen dan nu al een beetje het geval is.

Maar dat is dus inderdaad een verschil en vanuit nationaal democratisch standpunt is dat Nederlands systeem zeker beter. Vanuit de Europese gedachte, met toch wel wat aanhalingstekens rond, is een andere aanpak misschien iets productiever. Ja het is wat het is vandaag, en zoals gezegd het legt uit waarom het in een land als Nederland anders is dan België.

Q: De Nederlandse mening is dat het spijtig is dat 'Zuiderse landen' zelf geen initiatief tot controle nemen. Ziet u het ook dat dit echt een verantwoordelijkheid is van de Nationale Parlementen om die controle op te eisen over hun Ministers van Financiën?

Wel zoals er met zoveel dingen in Europa zitten we eigenlijk ergens tussen twee stoelen. De Europese bevoegdheden zijn niet altijd om het zacht uit te drukken duidelijk afgelijnd. Daar is altijd een grijze zone van is dit nu een Europese bevoegdheid of een nationale bevoegdheid? Lichtgrijs, donkergrijs... Maar het is zelden zwart wit, of helaas te weinig zwart wit. Dat is nu eenmaal eigen aan de manier waarop men die Europese constructie probeert vorm te geven met uitgangspunten die in verschillende landen nogal heel verschillend zijn. De federale aanpak of gewoon een samenwerkingsaanpak. Dat leidt tot een aantal fundamentele verschillen in zake setup van het hele ding. Maar zoals de zaken er nu bij liggen, kan je er moeilijk onderuit dat de controle vanuit het Nationale Parlement nog altijd moet primeren. Dus in die zin, het verwijt dat vaak aan die Noordelijke landen gemaakt wordt, onterecht... Zij respecteren meer rigoureuus dan wij en zeker in het Zuiden zoals het Italiaanse voorbeeld. Daar heb je ook van die oplichtingen die bovendien dan minder voorspelbaar zijn. Omdat die vaak ook ingegeven worden door puur nationalisme. Laten we daar ook eerlijk in zijn. De Italianen gaan zich niet druk maken wat de Duitsers, de Belgen of de Ieren fundamenteel zou benadelen. Het Italiaans parlement klimt in de touwen als Italianen benadeeld worden of bepaalde belangen in Italië. Dus uiteindelijk die controle van de nationale parlementen, gegeven de status van de Europese eenmaking op dit moment, zou uiteindelijk nog altijd het klimaat moeten hebben in de meeste discussies en dat wordt meer frequent toegepast in die Noordelijke landen dan in de Zuidelijke landen.

Q: Een Nederlandse beleidsmedewerker stelde voor om de 'delegate's portal' ook beschikbaar maken voor documenten die tot stand zijn gekomen in de voorbereiding van de Eurogroep. Wat is uw ervaring hieromtrent?

Ja er is natuurlijk... In elke besluitvorming is er altijd een paper trail en soms een paper trail dat niet te overzien is omwille van het (inaudible) aan papier dat geproduceerd wordt en zeker op Europees niveau kent men daar echt wel iets van op dat vlak. Echt een bombardement van nota's en stellingnames en wat weet ik allemaal... Dat dat niet openbaar is van de Eurogroep dat weet ik zelf niet. Dat kan, dat kan ik niet bevestigen of ontkennen. Van de andere kant heeft

dat natuurlijk ook te maken met het feit zoals al aangegeven is, op zich kan de Eurogroep relatief weinig beslissen. Wat de Eurogroep doet is bepaalde zaken vormgeven die dan zoals ik net had aangegeven door de Europese Raad en/of door nationale Parlementen moeten bevestigd worden. Zou dat dan openbaar moeten zijn? Tja, ik heb daar op zich geen probleem mee. Maar ik wil er toch op wijzen, wat ik eerder al zei, dat door het feit dat je daar in een omgeving zit waarin je vrij en ongelimiteerd kunt zeggen, wat in vele andere (politieke) scenario's gewoon niet kan omdat het publiek is en omdat je dan ook moeilijk nog terug kunt of moeilijk kunt meegaan in een compromis, heeft grote voordelen. Dus wil men dat openbaar... Voor mij niet gelaten, ik zie daar echt geen dingen in van waar je zegt 'ja die zouden echt een nieuwe financiële crisis of wat dan ook uitlokken'. Van de andere kant blijf ik erbij dat het informele karakter van die Eurogroep vergaderingen, zeker in de periode dat ik er zelf bij was, toch met momenten heel duidelijk zijn meerwaarde naar uiteindelijk een wat efficiëntere besluitvorming bewezen heeft.

Q: Democratische controle op Europees niveau. Wat is uw visie?

Dat is nu wel relatief beperkt, maar dat heeft ook weer te maken met het feit dat die Eurogroep geen uitgesproken statuut heeft, dat heel duidelijk bevoegdheden met zich meebrengt. En dus is het meer een gedachtenwisseling dan een confrontatie omtrent besluitvorming. Wat je bijvoorbeeld met de Commissie wel hebt in het EP. Omdat daar die bevoegdheden wel degelijk duidelijk omschreven zijn. Je kan in zeker mate de parallel maken met de hoorzittingen met de mensen van de ECB, waar je ook een gedachtewisseling kan hebben, maar waar je om goede redenen de politieke greep op wat de ECB doet heel beperkt is. Laat ons dat ook maar zo houden, want anders gaan we misschien nog wat gekkere toestanden meemaken. Dus in die zin zijn dat dan meer gedachtewisselingen dan echt formele discussie gericht op strakke politieke controle.

Q: Vindt u dat dan geschikt of moet er meer controle komen op Europees niveau?

Ik denk dat op dit moment, zoals de kaarten nu liggen en zeker nu met toch wel een verschrikkelijke situatie waarvan we de financiële, economische en sociale gevolgen een begin van zien, heeft zo'n Eurogroep met zijn informeel karakter naar mijn mening een grote toegevoegde waarde. Als op termijn de Europese instellingen verder evolueren, zal uiteraard over een statuut van die Eurogroep, en of die überhaupt in die vorm moet blijven bestaan, zal dan zeker een serieuze discussie plaats moeten grijpen. Maar ik zou op dit moment toch zeer beducht zijn om aan het informele karakter van die Groep grote wijzigingen aan te brengen. Ik denk dat ze met die crisis situatie substantiële meerwaarde kunnen bieden ten opzichte van meetings waar iedereen zich publiekelijk meteen serieus moet engageren met alle moeilijkheden van dien om achteraf to compromissen te komen.

Q: Hervorming binnen de EMU en de Eurogroep. In hoeverre ziet u mogelijkheden om de Eurogroep te veranderen?

Wel alles hangt er vanaf waar men naartoe gaat met die Europese constructie en al die rapporten zijn mooi en die zijn altijd ook goed onderbouwd. Maar het gaat fundamenteel altijd over de volgende vraag: In hoeverre zijn lidstaten van de EU bereid om hun nationale soevereiniteit af te staan aan Europa. Dat is eigenlijk de enige vraag waar het ten gronde over gaat. Als het nu over monetaire, juridische kwesties, migratie kwesties, ... Dat is altijd het punt waar je op komt. En punt waar Europa, als we daar niet snel in gaan trancheren, dreigt compleet op vast te lopen. Dat je daar zeer verschillende meningen over hebt. Ik zeg altijd: "zo lang Franse Ministers van Financiën in het Parlement in Frankrijk zeggen dat de begroting in Parijs en niet in Brussel beslist wordt, zal de euro en kaduke munt blijven." En dus van op het moment dat men die vraag trancheert, van wat is nu puur Europees, wat wordt Europees beslist zonder meer geen nationale interferentie meer, wat blijft nationaal, zo lang die lijnen onduidelijk blijven ga je zaken zoals de Eurogroep moeten tolereren om werkbare situaties te hebben. Het is het een of het ander. Of wel creëer je een heel duidelijke situatie van Europese en nationale bevoegdheden met duidelijke scheidingen daartussen, ofwel heb je een hybride situatie zoals nu en dan is het maar goed dat er informele organen zoals de Eurogroep bestaan, om bruggen die moeten gebouwd worden tot voor een stuk mee te bouwen. Want een onduidelijke institutionele structuur kan nooit overleven als ze daar voor de rest qua controle alles in een formeel institutioneel kader willen gieten. Als je dat doet, dat is de manier om de EU op te blazen.

§5. Skander Nasra (Belgian Diplomatic Advisor)

Mr. Skander Nasra is a Belgian Diplomatic Advisor who who participates alongside the former Belgian Minister of Finance and current Prime Minister of Belgium, Alexander De Croo, in Eurogroup meetings. Questions are attached in cursive.

Q: Democratische 'accountability' bij de Eurogroep. Wat is uw ervaring en/of mening op de actuele situatie?

Ik ben diplomatiek adviseur van Minister De Croo, dus ik volg zowel de ECOFIN als de Eurogroep discussies en ben ook aanwezig met de Minister als hij daaraan deelneemt. Ik volg hem ook, ik bereid ook zijn interventies in het Parlement voor op die thema's. Eigenlijk is de manier waarop naar het Nationale Parlement wordt teruggekoppeld over de Eurogroep niet verschillend dan hoe we dat doen voor ECOFIN bijvoorbeeld. Dus puur nationaaldemocratisch gezien is er eigenlijk geen verschil, hoe ik het toch ervaar, tussen de Eurogroep en de andere filières. Dus nu concreet, de parlementairen kunnen hun vragen stellen, zowel mondeling als schriftelijk, waar de Minister in relatief toch wat detail op antwoord. En dan heeft het parlement, en dan concreet de betrokken commissie, ook de mogelijkheid om de Minister uit te nodigen, of ook andere experts trouwens, om voor sessies en ook na sessies van de Eurogroep of andere raadsformaties. En dus nu bijvoorbeeld in deze omstandigheden, waar inderdaad heel veel gewicht, ook inhoudelijk een politiek, ligt bij de Eurogroep in de discussies rond het economisch en financieel antwoord van de EU op de COVID19-crisis, zijn we reeds tweemaal naar het Parlement gegaan voor de Eurogroep plaatsvindt. Dus de Minister geeft dan aan wat zowel de formele agenda is, maar ook hoe hij de dynamiek ervaart tussen de verschillende lidstaten. Hoe België zich daarin positioneert en wat de mogelijke implicaties ook voor ons land kunnen zijn van één of andere beslissing. Ik moet zeggen dat die discussies redelijk goed verlopen, in die zin dat die toch wel echt inhoudelijk zijn. Voor zover dat dat in dit stadium van de crisis mogelijk is, want er is natuurlijk heel veel onduidelijk. Dus in die zin heeft eigenlijk het parlement zelf wel heel wat marge om zich te organiseren en dan die democratische controle maximaal te verzekeren.

Q: Nationale parlementen hebben dus zelf de controle in handen. Nederlandse voorbeeld waar er structureel ex ante een geannoteerde agenda is en ook achteraf een debrief plaatsvindt. Dit is in België niet het geval. Wat is de visie van de Minister op het Nederlandse voorbeeld?

De vraag is ons redelijk recent gesteld om dat te doen en dus wij hebben die deur opengehouden maar wij zijn er niet op in gegaan om consequent elke keer, zoals Nederland het doet, echt een rapport te schrijven voor de vergadering en terug te koppelen nadien. Eigenlijk, op dit moment, wegens politieke redenen, omdat we in lopende zaken zijn en nog altijd in de verwachting dat dat niet heel

lang, of hopelijk niet heel lang meer zal duren, is het eigenlijk aan een volgende Minister in volle bevoegdheid om zo'n beslissing te nemen want het gaat, naast het politieke gegeven, heeft dat ook repercussies op hoe we ons organiseren op het niveau van de administratie. En dus is het toch wel belangrijk dat je daar een Minister hebt in volle bevoegdheid om zo een beslissing te nemen. Het gaat ook over hoe een Minister zichzelf wilt organiseren voor zo een vergaderingen.

Dat is één element, tweede element is dat dit eigenlijk geldt voor alle formaties in de Raad. Dus in Nederland is dat niet alleen de Minister van Financiën, dus van Buitenlandse Zaken, van Economie, de Eerste Minister, die gaan allemaal zeer consequent zo'n geannoteerde agenda doorsturen die dan de basis vormt van een parlementaire discussie voor de Raden. Wij hebben niet echt die cultuur in België, noch in Vlaanderen, noch in Wallonië, noch Federaal. Ook omdat onze regeringsleden er wel op staan een zekere marge te behouden tijdens die Europese onderhandelingen. We zien bijvoorbeeld in Nederland, tot op zekere hoogte Oostenrijk, maar vooral de "Nordics", gaan daar ver in. Dus zij leggen samen met het parlement hun positie vast, waardoor je dan soms in absurde discussies vervalt, waarbij sommigen consequent beginnen met te zeggen dat ze geen engagementen kunnen nemen want dat ze naar hun Parlement moeten teruggaan voor akkoord. Nu, probeer is om een onderhandeling te leiden met iemand die bij de eerste zin zegt dat ze niet tot een akkoord kan komen want ze moet naar haar Parlement teruggaan. Ja, waarom zit je dan mee aan tafel, ... Eigenlijk zet je jezelf van het begin van de discussie aan de kant op die manier. Dus dat is eigenlijk een beetje het ene extreem.

Het andere gegeven is dat het dan kan leiden tot posities waar je in een dynamiek komt waarbij men zichzelf vastrijdt in een nationale politieke bubbel waarbij dat ze ook zeer moeilijk zich kunnen engageren Europees. Dus waarbij zij die nationale dynamiek voor een heel groot stuk meebrengen naar Brussel. Je kan dat doen, en puur democratisch gezien valt daar eigenlijk wat voor te zeggen. Maar als iedereen dat zou doen op die manier, dan wordt het echt wel zeer moeilijk om Europees tot beslissingen te komen. Dus er wordt ook wel verwacht van die Ministers dat ze daar met een zekere flexibiliteit aan tafel komen om de machinerie draaiende te houden en effectief ook vooruitgang te maken met alle lidstaten en de Unie als geheel. Dat is een beetje het bredere kader. Een beetje uitgeweid daarover om maar te zeggen, ja er zijn een aantal aspecten aan die in rekening gebracht moeten worden. Van puur politiek intern tot hoe ga je om met je engagement Europees, tot puur praktisch hoe ga je het organiseren en met welke repercussies voor alle filières ook voor de regio's bijvoorbeeld. Regio's zijn ook bevoegd voor een aantal Europese materies, waar federaal niet tussenkomt, of bijna niet. En dus ook daar zie je dat die beslissing ook niet wordt genomen. Dus je voelt dat we daar in België tussen de twee zitten en dat we daarom tot de terugval positie komen dat het aan het Parlement is om ad hoc in functie van de agenda zelf aan te geven wanneer ze nauwer betrokken wil worden. En wanneer ze willen, om welke reden dan ook, daar iets reactiever mee omgaan.

Q: In Nederland wordt soms wel eens gefrustreerd gekeken naar meer lakse parlementen die te laat wakker schieten en wanneer een akkoord eigenlijk al zo goed als bereikt is pas kritiek beginnen te geven en dus de zaken bemoeilijken.

Het voordeel is dat vanuit de administratie die geannoteerde agenda's worden doorgestuurd, dat eigenlijk de parlementsleden een voorgedrukt, niet alleen de agenda, maar ook de dynamiek die zich afspeelt al meekrijgen vooraleer dat ze nog maar één vraag gesteld hebben aan de Minister. Hierdoor heb je het debat al direct op een beter niveau gebracht, waar wij vaak ja drie vier vijf soms twintig vragen krijgt die voor 80% over hetzelfde gaan. Dat je dan denkt moet daar dan die energie ingestoken worden dan vooral door de medewerkers als je al met een basisrapport naar het Parlement zou kunnen gaan, dan kunnen zij hun vragen en werk daarop baseren. Dan heb je toch een heel ander type debat. Sommige Ministers hebben daar een beetje schrik voor misschien, andere staan daar heel open voor. Maar dus opnieuw je geraakt daar een beetje aan de politieke en parlementaire cultuur natuurlijk van elk land. Je kan daar voor zijn of tegen. Het werkt in twee richtingen.

Q: Zouden we dan kunnen concluderen dat het deels de verantwoordelijkheid is van de Minister van Financiën om het parlement te informeren wat er gebeurt en op de agenda staat van de Eurogroep, maar aan de andere kant het ook wel de verantwoordelijkheid van het Parlement zelf blijft om die Minister daarover te interpellieren, daar vragen over te stellen en betrokken te blijven?

Absoluut, ja dat kan je zeker zeggen. Eigenlijk, maar dat is dan puur uit kabinetservaring, wat dat je eigenlijk zou moeten doen is bij de begin van een legislatuur dat vanuit het parlement het signaal wordt gegeven naar idealiter de Eerste Minister om te zeggen kijk voor Europese aangelegenheden, wij willen ons zo organiseren en als Parlement willen wij graag voor elke filière, bvb voor het federale parlement waar het federaal in de lead zit, willen wij een kort rapport, 2/3 bladzijden dat hoeft niet meer te zijn, maar wel minstens een dag of 2/3 voor de vergadering, om dan zelf te bepalen als Parlement of we daarrond al dan niet een Minister willen interpellieren. Dat zou je perfect kunnen doen, maar je moet dat idealiter vanuit een algemene benadering doen. Vandaag is het financiën of Eurogroep, morgen is het dan uitbreidingsdossier, dan gaat het over de landbouwquota, ... Je moet dat eigenlijk structureel aanpakken en daar kan het Nederlandse voorbeeld zeker een aantal elementen naar voor schuiven die interessant voor ons kunnen zijn.

Een opmerking die ik zelf nog had met betrekking tot de doorgestuurde vragen; waar je niet naar verwijst in die vragen is de link met de Europese Raad. Die is wel niet onbelangrijk voor de Eurogroep specifiek omdat de Eurogroep telkens de Europese Raad gaat brieven: over de conclusies over de consensus die (niet) gevonden is binnen de Eurogroep. Dus dat is toch ook niet onbelangrijk, zowel voor parlementaire controle, maar ook naar het proces intern. Het is eerder vooral een intergouvernementeel orgaan en daarom ook een van de redenen waarom de Eurogroep ook altijd met een zekere, vanuit een nationaal standpunt niet zozeer partij politiek of regionaal federaal gezien, maar als klassieke Europese lijn hebben wij daar toch wel wat vragen bij omdat je daar een heel sterke intergouvernementele lijn hebt die het voor kleinere landen niet altijd even evident maakt om daar die evenwichten te vinden zoals we daar meestal wel in slagen in de ECOFIN bijvoorbeeld. En dus dat intergouvernementele dat uit zich ook in de link die gemaakt wordt naar de Europese Raad. Uiteindelijk,

de Ministers van Financiën, en de Eurogroep, leggen bepaalde lijnen onder elkaar vast maar die zijn op zich niets waard naar het bredere systeem toe zolang die nergens worden geformaliseerd. Die lijnen krijgen wel een belangrijke waarde als ze bv worden meegenomen door de Europese Raad die dan elementen uit conclusies herneemt en dat daar dan het politiek strategische gewicht aan geeft. Het is niet zo dat die Ministers van Financiën onder elkaar maar hun ding zitten te doen en dat die de facto alle andere Ministers inclusief hun chefs gewoon voor een feit plaatsen. Nu in de discussies, de Europese Raad vraagt ook expliciet aan de Eurogroep om bepaalde dingen te gaan uitklaren, omdat ze er soms zelf niet uitkomen of omdat de materie te specifiek en te technisch is. Maar vanuit de Eurogroep worden die opties wel steeds teruggekoppeld naar in dit geval de Europese Raad, in sommige dossiers ook soms naar de ECOFIN waar het dan naar hunzelf is. Maar waar je dan dus toch wel terugvalt op die klassieke methode waarbij ook het Europese Parlement en de Commissie over de normale stipulaties van het verdrag zijn betrokken.

Q: Met betrekking tot 'democratic accountability' op Europees niveau. Is de interactie tussen de Voorzitter van de Eurogroep en het EP noodzakelijk?

Het is politiek belangrijk, omdat je toch een signaal geeft dat wat je doet in de Eurogroep dat dat geen grote geheimen zijn. En dat dat teruggoppelt naar ECOFIN, naar Europese Raad en anderen. Het is ook een teken van goodwill en openheid dat je geeft naar het EP. Als je het niet zou doen, het signaal dat je dan zou geven zou leiden tot verdachtmakingen tot zeer donkere gegeven dat het zich verstopt in die institutionele machinerie... En dat is helemaal niet nodig want, ook uit eigen ervaring wat je vaak ziet zijn twee elementen. Ofwel zijn het dossiers die ook in ECOFIN gevoerd worden, gewoon om het te formaliseren waarbij de meerwaarde van Eurogroep niet altijd duidelijk is. Dat is één groep van dossiers en dat zijn zeker zo de lopende dossiers. Maar dan heb je een aantal dossiers, en dat komt nu natuurlijk extreem tot uiting, in de discussies rond Corona-Bonds en de rol van het EMS en in welke financiële instrumenten we gaan uitwerken Europees om het herstelplan te gaan financieren. Dat zijn zo'n gevoelige thema's, waarbij de repercussies budgettair en politiek voor landen zo groot zijn dat het wel belangrijk is dat Ministers elkaar ook in een omgeving kunnen zien waar ze iets vrijer kunnen debatteren en vooral ook waar ze het vertrouwen hebben dat daar een zekere geslotenheid zit. Niet zo zeer om alles te gaan verstoppen, maar om bepaalde zaken te gaan uittesten. Omdat je nu in een type discussie zit waarvan je weet dat je eigenlijk echt bakens kunt, en hoogstwaarschijnlijk nog zullen, verlegd worden in hoe we tot nu toe bepaalde dossiers hebben of hoe bepaalde politieke discussies hebben gevoerd. En hetzelfde geldt trouwens ook voor de Europese Raad. Bij de Europese Raad daar zit niemand bij van medewerkers, daar wordt niets opgenomen, daar worden zelfs de gsm's compleet geblokkeerd van alle regeringsleiders. Dus dat gaat zeer ver. Exact omwille van diezelfde reden, omdat daar soms discussies worden gevoerd waar men nadien niet op elk detail wil aangesproken worden. Of soms een standpunt wil kunnen bijstellen in functie van het verloop van de discussies, omdat het inderdaad niet altijd zo evident is daar direct het juiste evenwicht te slaan. En als je dat mist in zo'n systeem dat dieper geïnstitutionaliseerd is wat voor goede reden is gebeurd en wat essentieel is om

de boel te doen stabiliseren. Dan heb je echt ergens een politieke motor in een institutioneel stelsel nodig. Dus dat is ook een element, ik weet dat je dat juridisch wat minder evident capteren als je puur naar de verdragen kijkt, maar het Hof dat toch tot op zekere hoogte ook erkent. Het Hof gaat toch een beetje in die richting en erkent dat je die Eurogroep dat een orgaan is die, en dat geldt tot op zeker hoogte ook voor de Europese Raad, die zijn rol moet kunnen spelen om ook het institutionele te laten werken.

WRITTEN INTERVIEWS CONDUCTED VIA E-MAIL

§6. Dieter Van Besien (Belgian National Parliament)

Written interview conducted via e-mail. Questions are attached in cursive.

Q: De Eurogroep werd origineel opgericht als louter 'intergouvernementele' organisatie met geen beslissingsmacht. Anno 2020 zien we dat de Eurogroep de facto een supranationale organisatie is geworden die een grote invloed heeft op het economische en financiële beleid van de eurozone lidstaten. Gaat u akkoord met deze uitbreiding van bevoegdheden van de Eurogroep die in het kader van de financiële crises van 2008 heeft plaatsgevonden (deze vraag staat los van eventuele democratische en juridische problemen en polst louter naar de mening of de Eurogroep met de bevoegdheden die ze vandaag heeft nodig dan wel nuttig is)

Het staat buiten kijf dat de nood aan een sterkere Europese coördinatie van aspecten van het economische en financiële beleid zeer sterk werd beklemtoond door de financiële crisis die in 2008 Europa bereikte en die haast naadloos overging in de eurocrisis. De vraag naar het nut en de noodzaak van de Eurogroep kan echter niet los worden gezien van de vragen naar de (zeer twijfelachtige) democratische en juridische fundamenten van de Eurogroep.

Q: Vindt u dat er actueel voldoende parlementaire controle ('horizontal democratic accountability') is?

Tussen de nationale parlementen en hun Ministers van Financiën die in de Eurogroep zetelen?

Dit verschilt zeer sterk tussen de onderscheiden euro-lidstaten. Over het algemeen is de controle - indien aanwezig in een land - vooral post-hoc en op een niet-structurele basis. Ministers worden soms ondervraagd over bepaalde thema's die werden besproken tijdens de eurogroep en over de positie die zij daar verdedigden, maar worden slechts zelden gevraagd een volledige debriefing of verantwoording te geven van een eurogroep-vergadering. Er worden al helemaal geen duidelijke richtlijnen op voorhand meegegeven aan de bevoegde ministers.

Q: Tussen het Europees Parlement en de President van de Eurogroep?

Mijn Europese collega's zijn beter geplaatst om hierover te oordelen, maar ik geef alvast mee dat louter het feit dat de voorzitter van de Eurogroep op vrijwillige basis regelmatig vragen beantwoordt in het Europees Parlement, geen solide en effectief verantwoordingsmechanisme vormt. Een volwaardige democratische controle houdt een verantwoordingsplicht in.

Q: Hoe verloopt de controle van de activiteiten van de Federale Minister van Financiën actueel in de Commissie Financiën en Begroting van de Kamer?

En meer specifiek met betrekking tot zijn activiteiten binnen de Eurogroep?
De minister van Financiën onderligt op dezelfde wijze aan controle als andere ministers, waarbij mondelinge vragen in commissie en schriftelijke vragen

buiten commissie, over allerhande thema's, het meest gebruikte middel vormen. Daarnaast worden er via de subcommissie Rekenhof meer gedetailleerde rapporten over het functioneren van (onder meer) het domein Financiën opgevraagd en bestudeerd. Ook ter gelegenheid van de bespreking van de federale begrotingen wordt het regeringsdomein Financiën aan extra controle ontworpen. Dit laatste speelt vanzelfsprekend minder een rol in een periode van lopende zaken, waar er met voorlopige twaalfden wordt gewerkt. Andere middelen zijn interpellaties of moties, die sowieso minder worden ingezet en in de voorbije periode van lopende zaken zelfs niet ingezet konden worden.

De controle meer specifiek met betrekking tot de activiteiten binnen de Eurogroep gebeurt vooral via de mondelinge en schriftelijke vragen.

Q: Wat zijn de grootste obstakels voor de Federale Kamer om actueel controle uit te oefenen op de handelingen van de Minister van Financiën in de Eurogroep?

Het ontbreken van een structurele commissievergadering in aanwezigheid van de minister voorafgaand aan een Eurogroep, waarbij de onderwerpen van de Eurogroep besproken zouden kunnen worden en de minister duidelijke richtlijnen zou kunnen meekrijgen. Op een dergelijke vergadering zou ook teruggekoppeld kunnen worden over de voorbije Eurogroep.

Q: Vindt u dat er meer parlementaire controle moet komen (op Europees dan wel op nationaal niveau) en waarom?

Ja. De volksvertegenwoordigers - de naam zegt het zelf - hebben als belangrijkste taak de Belgische en Europese burgers te vertegenwoordigen en te controleren of beslissingen wel in het algemeen belang worden genomen. Daartoe is een maximale parlementaire controle over de Eurogroep, gelet op het belang van de discussies die daar plaatsvinden, essentieel.

Q: Ziet u de nationale parlementen (de Federale Kamer) als geschikte actoren om controle uit te oefenen over de Eurogroep?

De standpunten die de minister van Financiën inneemt in de Eurogroep, neemt hij in namens België. In die zin is de Kamer bij uitstek geschikt om de minister te controleren over de daar ingenomen posities. Over de besluitvorming als geheel moet evenwel ook een sterke controle door het Europees parlement plaatsvinden, om te garanderen dat er naast nationale reflexen en belangen ook het Europees algemeen belang voldoende in het oog wordt gehouden.

Q: Het hof van Justitie van de EU heeft stevast (m.u.v. Chrysostomides T-680/13 - momenteel in beroep) aangegeven dat de Eurogroep niet kan worden gezien als een 'Eu body, institution or agency' en daardoor juridisch niet ter verantwoording kan worden gebracht voor het Hof. Ziet u hier problemen in?

Absoluut. De intergouvernementele structuren van de eurozone, zoals het Fiscale Compact en het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), moeten grondig worden hervormd en met volledige betrokkenheid van het Europees Parlement in het rechtskader van de EU worden geïntegreerd. De Eurogroep moet een gewoon orgaan van de Raad van Ministers worden.

Q: Indien u van mening bent dat er nood is aan verandering op het niveau van de Eurogroep zelf, welke maatregelen stelt u dan voor?

De hervorming van de Eurogroep tot een gewoon orgaan van de Raad van Ministers is essentieel. Een helder overzicht van de problemen op het vlak van transparantie en democratische verantwoording waar ik mij grotendeels bij aan kan sluiten, vindt u in dit zeer lezenswaardige rapport van Transparency International: <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2019/02/TI-EU-Eurogroup-report.pdf>

§7. Hendrik Bogaert (Belgian National Parliament)

Written interview conducted via e-mail. Questions are attached in cursive.

Q: De Eurogroep werd origineel opgericht als louter 'intergouvernementele' organisatie met geen beslissingsmacht. Anno 2020 zien we dat de Eurogroep de facto een supranationale organisatie is geworden die een grote invloed heeft op het economische en financiële beleid van de eurozone lidstaten. Gaat u akkoord met deze uitbreiding van bevoegdheden van de Eurogroep die in het kader van de financiële crises van 2008 heeft plaatsgevonden (deze vraag staat los van eventuele democratische en juridische problemen en polst louter naar de mening of de Eurogroep met de bevoegdheden die ze vandaag heeft nodig dan wel nuttig is)

Ik ga akkoord met de uitbreiding van de bevoegdheden van de Eurogroep in het kader van de financiële crisis van 2008. Zonder deze bevoegdheden zou de Euro er op vandaag niet meer zijn. En zouden de naschokken van de crisis op ons bankenstelsel en de economie gigantisch geweest zijn. De zwakkere landen moesten wat in een gareel geplaatst worden anders zouden de sterkere landen niet akkoord geweest zijn met verder steunmaatregelen. De Euro zou misschien gesplitst geweest zijn in een Noord-Euro en een Zuid-Euro. In die zin staan solidariteit en verantwoordelijkheid in een beter evenwicht met deze uitgebreide bevoegdheden.

Q: Vindt u dat er actueel voldoende parlementaire controle ('horizontal democratic accountability') is? Tussen de nationale parlementen en hun Ministers van Financiën die in de Eurogroep zetelen?

Er is op zich voldoende controle mogelijk. Zie ook mijn antwoorden hieronder. Alleen, telkens men een extra niveau tussen stopt in het beleid, is er minder kans op rechtstreekse controle. Is wat onvermijdelijk. De minister van Economische zaken is meer gecontroleerd voor het directe nationale of regionale beleid dan wat zij/hij als standpunt inneemt op elk supra nationaal niveau. Er is minder directe pers belangstelling of de belangstelling gaat zo diep of ver niet, en dus is er ook vaak minder parlementaire inspanning.

Q: Tussen het Europees Parlement en de Eurogroup?

Wellicht is er daar meer directe controle mogelijk. Maar minder spreektijd en nog minder pers belangstelling.

Q: Hoe verloopt de controle van de activiteiten van de Federale Minister van Financiën actueel in de Commissie Financiën en Begroting van de Kamer? En meer specifiek met betrekking tot zijn activiteiten binnen de Eurogroep?

De parlementsleden hebben in de wekelijkse commissie financiën mogelijkheid om mondelinge vragen te stellen, in principe onbeperkt, over de onderwerpen die ze relevant vinden. Daarnaast hetzelfde voor de schriftelijke vragen. De antwoorden op die laatste komen soms zeer laat toe, waardoor veel parlementsleden hun schriftelijke vragen omzetten in mondelinge zodat ze binnen de week een antwoord krijgen.

Over de activiteiten die Europees gesitueerd zijn, geven de meest ministers van Financiën (ik spreek nu over de periode 2003-2014 waarin ik als effectief lid zetelde) een debriefing in de commissie financiën. Ook de eerste minister doet dit bvb. na elke Europese top. Bij die debriefing kunnen de parlementsleden ook vragen stellen.

*Q: Wat zijn de grootste obstakels voor de Federale Kamer om actueel controle uit te oefenen op de handelingen van de Minister van Financiën in de Eurogroep?*²

De parlementsleden kunnen wel (kritische) vragen stellen maar weten natuurlijk nooit welk standpunt de minister heel precies heeft ingenomen op het Europees niveau in de Eurogroep. Er is geen regeerakkoord zoals op federaal niveau wat de krijtlijnen van het beleid weergeeft.

Q: Vindt u dat er meer parlementaire controle moet komen (op Europees dan wel op nationaal niveau) en waarom?

Het zou goed zijn dat de minister op gezette tijden een overzicht geeft van het beleid binnen de eurogroep. In principe gebeurt dit, maar het is eerder ad hoc, niet systematisch en niet aan het begin van de regeerperiode waardoor er een gedetailleerde beleidsbrief kan besproken worden.

Q: Ziet u de nationale parlementen (de Federale Kamer) als geschikte actoren om controle uit te oefenen over de Eurogroep?

Dit kan zeker, ook het Europees parlement kan natuurlijk rechtstreeks ondervragen.

Q: Het hof van Justitie van de EU heeft steevast (m.u.v. Chrysostomides T-680/13 - momenteel in beroep) aangegeven dat de Eurogroep niet kan worden gezien als een 'Eu body, institution or agency' en daardoor juridisch niet ter verantwoording kan worden gebracht voor het Hof. Ziet u hier problemen in?

Dit klopt juridisch maar zal inderdaad leiden tot minder inspraak en controle en democratische matiging.

Q: Indien u van mening bent dat er nood is aan verandering op het niveau van de Eurogroep zelf, welke maatregelen stelt u dan voor?

De Eurogroep heeft natuurlijk een enorme verantwoordelijkheid naar stabiliteit toe. De landen die niet goed bezig zijn, verliezen dan een stuk soevereiniteit. Het is natuurlijk wel aan hen om snel bij te schakelen. Lid zijn van een muntunie schept verantwoordelijkheden. Er zou een miniparlement of een parlementaire commissie kunnen opgericht worden voor de landen van Eurogroep als onderdeel van het Europees parlement.

§8. Christian Leysen (Belgian National Parliament)

Written interview conducted via e-mail. Questions are attached in cursive.

Q: De Eurogroep werd origineel opgericht als louter ‘intergouvernementele’ organisatie met geen beslissingsmacht. Anno 2020 zien we dat de Eurogroep de facto een supranationale organisatie is geworden die een grote invloed heeft op het economische en financiële beleid van de eurozone lidstaten. Gaat u akkoord met deze uitbreiding van bevoegdheden van de Eurogroep die in het kader van de financiële crises van 2008 heeft plaatsgevonden (deze vraag staat los van eventuele democratische en juridische problemen en polst louter naar de mening of de Eurogroep met de bevoegdheden die ze vandaag heeft nodig dan wel nuttig is)

De Eurogroep blijft, althans strikt juridisch geïnterpreteerd, nog steeds een informeel karakter hebben. Dit maakt dat de discussies binnen de Eurogroep in de regel laagdrempeliger zijn waardoor het eenvoudiger wordt om beleid binnen dit orgaan eerst onderling af te toetsen en consensus op te bouwen om zo nadien binnen de formele organen een meer gericht en coherent beleid uit te voeren. In die zin biedt de Eurogroep in feite wel een goed kader.

Q:Vindt u dat er actueel voldoende parlementaire controle (‘horizontal democratic accountability’) is?

a. Tussen de nationale parlementen en hun Ministers van Financiën die in de Eurogroep zetelen?

b. Tussen het Europees Parlement en de President van de Eurogroep?

Dit is een moeilijke kwestie. Uiteindelijk dienen de Ministers van Financiën nog altijd te rapporteren aan de nationale parlementen, waardoor er een zekere democratische controle is verzekerd. Desalniettemin komen de Ministers binnen de Eurogroep als geheel niet in de politieke problemen, waardoor inderdaad gesteld kan worden dat terzelfdertijd de accountability beperkt is. Wat betreft de aanstelling van de President van de Eurogroep is de kwestie nog delicaat omdat deze wordt aangesteld via een gewone meerderheid binnen de leden van de Eurogroep, waarbij het Europees Parlement dus niet bepalend is.

Q: Hoe verloopt de controle van de activiteiten van de Federale Minister van Financiën actueel in de Commissie Financiën en Begroting van de Kamer? En meer specifiek met betrekking tot zijn activiteiten binnen de Eurogroep?

Parlementsleden binnen de Commissie kunnen schriftelijke en mondelinge vragen stellen aan de bevoegde Minister, waarbij diens’ beleid dient te worden toegelicht. Deze vragen kunnen eveneens betrekking hebben tot zijn activiteiten binnen de Eurogroep.

Q: Wat zijn de grootste obstakels voor de Federale Kamer om actueel controle uit te oefenen op de handelingen van de Minister van Financiën in de Eurogroep?

Het is niet onze ondervinding dat op dit vlak daadwerkelijke democratische controle ontbreekt. Het voornaamste probleem situeert zich op vlak van

accountability, waarbij het in principe mogelijk is dat de Minister een ambigue rol vervult, aangezien de Europese belangen niet noodzakelijk in lijn liggen met deze van de federale staat. In die zin is er vooral een probleem met de exacte rol die de Minister vervult in deze situatie: behartigt hij de belangen van de Staat of de behoeften vanuit Europa?

Q: Vindt u dat er meer parlementaire controle moet komen (op Europees dan wel op nationaal niveau) en waarom?

Er heerst vaak de discussie dat er binnen de EU een democratisch deficit zou zijn aangezien het Parlement haar wetgevende rol niet ten volle kan uitspelen doordat ze vroeger louter een adviserende rol had. Deze discussie is vandaag de dag echter genuanceerder. In feite kan men als tegenargument stellen dat er eveneens een soort van bikameraal systeem is binnen de EU, aangezien er voor het wetgevende aspect in de regel een bevoegdheidsverdeling is over zowel de Raad als het Parlement, waar telkens een meerderheid nodig is. Na het Verdrag van Lissabon is er op dit vlak bovendien heel wat gewijzigd door de implementatie van het systeem van codecisie. Desalniettemin zijn er wel andere problemen, aangezien er een relatieve lage opkomst is bij de Europese verkiezingen, alsook het feit dat de EU een vrij complexe werking heeft die voor veel mensen moeilijk te begrijpen is. Bovendien valt het feit dat er zowel plenair vergaderd wordt in Straatsburg als in Brussel voor veel mensen moeilijk, aangezien deze verplaatsingen veel tijd en geld kosten. Dit doet althans de perceptie ontstaan bij heel wat mensen dat de EU een ondemocratisch orgaan is, bevolkt door bureaucraten die allemaal hun eigenbelang nastreven, hetgeen ondermeer geleid heeft tot de Brexit. Dit is uiteraard niet onze visie maar het is wel een factor waar absoluut rekening mee gehouden dient te worden.

Op nationaal niveau kan men stellen dat er in de regel voldoende democratische controle is. Natuurlijk is er wel de kritiek dat de scheiding der machten in feite geschonden wordt doordat de macht van de partijen (particratie) het collectieve belang zou overstijgen aangezien de legitimiteit van de regering wordt weerspiegeld door eenzelfde meerderheid van dezelfde partijen binnenin het parlementaire halfmond. Dit is een discussie die al decennia oud is en die zeker een kern van waarheid vertoont. Bovendien is het onze verwachting dat met de huidige corona-crisis en de daaruit volgende volmachtsbesluiten deze discussie enkel zal toenemen. Daarom dat we als partij erg veel belang hechten aan burgerparticipatie om het beleid dichter bij de burger te brengen, de kloof dient zoveel mogelijk gedicht te worden.

Q: Ziet u de nationale parlementen (de Federale Kamer) als geschikte actoren om controle uit te oefenen over de Eurogroep?

Inderdaad. Desalniettemin moet men toch ook de reflectie maken dat dit een zekere keuze impliceert. Op deze manier koppelt men het beleid van Europa rechtstreeks aan de nationale soevereiniteit. De facto impliceert dit dan ook een Europa waarbij de daadkracht bepaald wordt door de lidstaten. Dit maakt het op deze manier moeilijk om een collectief Europees belang en daaruit vloeiend een Europese solidariteit op te bouwen die de individuele soevereiniteit van een lidstaat overstijgt. In die zin betekent dit dus ook dat er een rem wordt gezet op verdere Europese integratie, waar we als partij uiteraard tegen zijn, aangezien

we de overtuiging delen dat heel wat beleidsuitdagingen net vragen om verdere Europese integratie. We ervaren dit dan ook als een moeilijk evenwicht.

Q: Het hof van Justitie van de EU heeft steevast (m.u.v. Chrysostomides T-680/13 - momenteel in beroep) aangegeven dat de Eurogroep niet kan worden gezien als een 'Eu body, institution or agency' en daardoor juridisch niet ter verantwoording kan worden gebracht voor het Hof. Ziet u hier problemen in?
Het is inderdaad geen formeel EU-orgaan en in die zin is het dan ook logisch te argumenteren dat deze niet ter verantwoording kan gebracht worden voor het Hof. Maar een juridische logica is niet altijd in lijn met een democratische filosofie zoals dat wel vaker gebeurt. We zouden het liever anders zien, waarbij de Eurogroep wel een volwaardige EU-organisatie wordt, waarbij ze meer democratisch ter verantwoording kan worden geroepen. Desalniettemin gaat dit wel belangrijke consequenties geven op nationaal niveau, want stel dat een nationale minister van financiën ter verantwoording kan worden geroepen voor het Hof, ga je de nationale soevereiniteit op die manier een stuk bedreigen.

Q: Indien u van mening bent dat er nood is aan verandering op het niveau van de Eurogroep zelf, welke maatregelen stelt u dan voor?

In feite in lijn met voorgaande opmerking: het is belangrijk om van de Eurogroep een erkend orgaan te maken binnen de EU zodat deze meer onder democratische controle komt te staan vanuit supranationaal niveau. Echter, in de praktijk zal dit geen evidentie zijn omdat heel wat andere partijen het moeilijk hebben om hun soevereiniteit als lidstaat verder af staan. In die zin is het water op dit moment nog diep.

§9. Patrick Dewael (President of the Chamber Belgian National Parliament)

Written interview conducted via e-mail. Questions are attached in cursive. These answers represent the views and opinions of the entire liberal fraction (Open-VLD) in the Belgian National Parliament.

Q: De Eurogroep werd origineel opgericht als louter ‘intergouvernementele’ organisatie met geen beslissingsmacht. Anno 2020 zien we dat de Eurogroep de facto een supranationale organisatie is geworden die een grote invloed heeft op het economische en financiële beleid van de Eurozone lidstaten. Gaat u akkoord met deze uitbreiding van bevoegdheden van de Eurogroep die in het kader van de financiële crises van 2008 heeft plaatsgevonden (deze vraag staat los van eventuele democratische en juridische problemen en polst louter naar de mening of de Eurogroep met de bevoegdheden die ze vandaag heeft nodig dan wel nuttig is)

De Eurogroep blijft, althans strikt juridisch geïnterpreteerd, nog steeds een informeel karakter hebben. Dit maakt dat de discussies binnen de Eurogroep in de regel laagdrempeliger zijn waardoor het eenvoudiger wordt om beleid binnen dit orgaan eerst onderling af te toetsen en consensus op te bouwen om zo nadien binnen de formele organen een meer gericht en coherent beleid uit te voeren. In die zin biedt de Eurogroep in feite wel een goed kader.

Q: Vindt u dat er actueel voldoende parlementaire controle (‘horizontal democratic accountability’) is?

a. Tussen de nationale parlementen en hun Ministers van Financiën die in de Eurogroep zetelen?

b. Tussen het Europees Parlement en de President van de Eurogroep?

Dit is een moeilijke kwestie. Uiteindelijk dienen de Ministers van Financiën nog altijd te rapporteren aan de nationale parlementen, waardoor er een zekere democratische controle is verzekerd. Desalniettemin komen de Ministers binnen de Eurogroep als geheel niet in de politieke problemen, waardoor inderdaad gesteld kan worden dat terzelfdertijd de accountability beperkt is. Wat betreft de aanstelling van de President van de Eurogroep is de kwestie nog delicaat omdat deze wordt aangesteld via een gewone meerderheid binnen de leden van de Eurogroep, waarbij het Europees Parlement dus niet bepalend is. In het kader van de economische dialoog is er wel regelmatig een gedachtewisseling tussen de President van de Eurogroep en het Europees Parlement, en er zijn ook afspraken omtrent het overmaken van agenda’s en documenten, maar het klopt uiteraard dat het Europees Parlement geen formele macht heeft ten aanzien van de Eurogroep.

Q: Hoe verloopt de controle van de activiteiten van de Federale Minister van Financiën actueel in de Commissie Financiën en Begroting van de Kamer? En meer specifiek met betrekking tot zijn activiteiten binnen de Eurogroep?

Parlementsleden binnen de Commissie kunnen schriftelijke en mondelinge vragen stellen aan de bevoegde Minister, waarbij diens’ beleid dient te worden

toegelicht. Deze vragen kunnen eveneens betrekking hebben tot zijn activiteiten binnen de Eurogroep. De minister kan dus altijd ter verantwoording worden geroepen, eventueel in de vorm van een interpellatie indien een lid van de Kamer meent dat de minister dringend uitleg moet verschaffen. Daarnaast is er ook het (Federaal) Adviescomité voor Europese Aangelegenheden waarbij de Europese actualiteit kan worden gevolgd. Het is steeds mogelijk om daar de minister van Financiën uit te nodigen, wat bijvoorbeeld ook begin april gebeurde.

Q: Wat zijn de grootste obstakels voor de Federale Kamer om actueel controle uit te oefenen op de handelingen van de Minister van Financiën in de Eurogroep?

Er stellen zich vooreerst vaak soms praktische problemen van effectieve controle. Bij cruciale vergaderingen van de Eurogroep worden de agenda's en ontwerpdocumenten erg laat bekendgemaakt. Hierdoor is het niet evident om voor de vergaderingen een parlementair debat te organiseren. In ons land zijn er daarenboven vaak interne overlegprocedures, bv. met de deelstaten, die moeten worden gerespecteerd, zodat het definitieve Belgische standpunt maar vrij laat wordt bepaald. Tegelijkertijd is ons land ook de politieke standpuntbepaling inzake buitenlands beleid het prerogatief van de uitvoerende macht, die weliswaar onder controle staat van het parlement. Dit betekent dus dat zolang het parlement geen uitdrukkelijke actie neemt ten aanzien van de regering, de handelingen van de minister in de Eurogroep wel degelijk gedekt zijn door een parlementaire meerderheid.

Inzake controle achteraf, is er op zich geen belemmering voor het parlement om deze effectief te kunnen vervullen. En het is niet onze ondervinding dat op dit vlak daadwerkelijke democratische controle ontbreekt. Het voornaamste probleem situeert zich op vlak van accountability, waarbij het in principe mogelijk is dat de Minister een ambigue rol vervult, aangezien de Europese belangen niet noodzakelijk in lijn liggen met deze van de federale staat. In die zin is er vooral een probleem met de exacte rol die de Minister vervult in deze situatie: behartigt hij de belangen van de Staat of de behoeften vanuit Europa? De minister zal dus na een vergadering tegelijk een nationale woordvoerder moeten zijn van hetgeen er in de Eurogroep is afgesproken, maar behoudt tegelijk ook wel zijn nationale rol.

Q: Vindt u dat er meer parlementaire controle moet komen (op Europees dan wel op nationaal niveau) en waarom?

Er heerst vaak de discussie dat er binnen de EU een democratisch deficit zou zijn aangezien het Parlement haar wetgevende rol niet ten volle kan uitspelen doordat ze vroeger louter een adviserende rol had. Deze discussie is vandaag de dag echter genuanceerder. In feite kan men als tegenargument stellen dat er eveneens een soort van bicameraal systeem is binnen de EU, aangezien er voor het wetgevende aspect in de regel een bevoegdheidsverdeling is over zowel de Raad als het Parlement, waar telkens een meerderheid nodig is. Na het Verdrag van Lissabon is er op dit vlak bovendien heel wat gewijzigd door de implementatie van het systeem van codecisie. Desalniettemin zijn er wel andere problemen, aangezien er een relatieve lage opkomst is bij de Europese verkiezingen, alsook het feit dat de EU een vrij complexe werking heeft die voor

veel mensen moeilijk te begrijpen is. Bovendien valt het feit dat er zowel plenair vergaderd wordt in Straatsburg als in Brussel voor veel mensen moeilijk, aangezien deze verplaatsingen veel tijd en geld kosten. Dit doet althans de perceptie ontstaan bij heel wat mensen dat de EU een ondemocratisch orgaan is, bevolkt door bureaucraten die allemaal hun eigenbelang nastreven, hetgeen ondermeer geleid heeft tot de Brexit. Dit is uiteraard niet onze visie maar het is wel een factor waar absoluut rekening mee gehouden dient te worden.

Een idee dat het overwegen waard is, is de organisatie van een adviserende vergadering van de Europese parlementsleden van de eurozonelanden. Op die manier zou er ook een vorm van Europees parlementair debat kunnen plaatsvinden. Maar er moet worden over gewaakt dat dergelijke vergadering ook effectief een meerwaarde kan bieden aan het beleidsproces en geen vertragende of louter symbolische werking zou hebben.

Op nationaal niveau kan men stellen dat er in de regel voldoende democratische controle is. Natuurlijk is er wel de kritiek dat de scheiding der machten in feite geschonden wordt doordat de macht van de partijen (particratie) het collectieve belang zou overstijgen aangezien de legitimiteit van de regering wordt weerspiegeld door eenzelfde meerderheid van dezelfde partijen binnenin het parlementaire halfmond. Dit is een discussie die al decennia oud is en die zeker een kern van waarheid vertoont. Bovendien is het onze verwachting dat met de huidige corona-crisis en de daaruit volgende volmachtsbesluiten deze discussie enkel zal toenemen. Daarom dat we als partij erg veel belang hechten aan burgerparticipatie om het beleid dichter bij de burger te brengen, de kloof dient zoveel mogelijk gedicht te worden.

Q: Ziet u de nationale parlementen (de Federale Kamer) als geschikte actoren om controle uit te oefenen over de Eurogroep?

Inderdaad. Desalniettemin moet men toch ook de reflectie maken dat dit een zekere keuze impliceert. Op deze manier koppelt men het beleid van Europa rechtstreeks aan de nationale soevereiniteit. De facto impliceert dit dan ook een Europa waarbij de daadkracht bepaald wordt door de lidstaten. Dit maakt het op deze manier moeilijk om een collectief Europees belang en daaruit vloeiend een Europese solidariteit op te bouwen die de individuele soevereiniteit van een lidstaat overstijgt. In die zin betekent dit dus ook dat er een rem wordt gezet op verdere Europese integratie, waar we als partij uiteraard tegen zijn, aangezien we de overtuiging delen dat heel wat beleidsuitdagingen net vragen om verdere Europese integratie. We ervaren dit dan ook als een moeilijk evenwicht.

Q: Het hof van Justitie van de EU heeft steevast (n.u.v. Chrysostomides T-680/13 - momenteel in beroep) aangegeven dat de Eurogroep niet kan worden gezien als een 'Eu body, institution or agency' en daardoor juridisch niet ter verantwoording kan worden gebracht voor het Hof. Ziet u hier problemen in?

Het is inderdaad geen formeel EU-orgaan en in die zin is het dan ook logisch te argumenteren dat deze niet ter verantwoording kan gebracht worden voor het Hof. Maar een juridische logica is niet altijd in lijn met een democratische filosofie zoals dat wel vaker gebeurt. We zouden het liever anders zien, waarbij de Eurogroep wel een volwaardige EU-organisatie wordt, waarbij ze meer democratisch ter verantwoording kan worden geroepen. Desalniettemin gaat dit wel belangrijke consequenties geven op nationaal niveau, want stel dat een

nationale minister van financiën ter verantwoording kan worden geroepen voor het Hof, ga je de nationale soevereiniteit op die manier een stuk bedreigen.

Q: Indien u van mening bent dat er nood is aan verandering op het niveau van de Eurogroep zelf, welke maatregelen stelt u dan voor?

In feite in lijn met voorgaande opmerking: het is belangrijk om van de Eurogroep een erkend orgaan te maken binnen de EU zodat deze meer onder democratische controle komt te staan vanuit supranationaal niveau. Echter, in de praktijk zal dit geen evidentie zijn omdat heel wat andere partijen het moeilijk hebben om hun soevereiniteit als lidstaat verder af staan. In die zin is het water op dit moment nog diep.

§10. Anonymous (EP Member)

Anonymous written interview conducted via e-mail. Questions are attached in cursive.

Q: Het Hof van Justitie heeft stevast (m.u.v. Chrysostomides T-680/13 - momenteel in beroep) aangegeven dat de Eurogroep niet kan gezien worden als een 'EU body, institution or agency' en daardoor niet ter verantwoording kan worden gebracht voor het Hof. Ziet u hier als Europees Parlementslid problemen in?

Nee niet direct. In het Verdrag van Lissabon wordt de Eurogroep overigens wel genoemd, maar wordt inderdaad gezien als informeel orgaan. Ik zie hier niet direct problemen, ook gezien de besluiten door de ECOFIN worden bekrachtigd. Dit orgaan wordt wel gezien als formeel orgaan.

Q: De Eurogroep werd origineel opgericht als louter 'intergouvernementele' organisatie met geen beslissingsmacht. Anno 2020 zien we dat de Eurogroep de facto een supranationale organisatie is geworden die een grote invloed heeft op het economische en financiële beleid van de eurozone lidstaten. Gaat u akkoord met deze uitbreiding van bevoegdheden van de Eurogroep die in het kader van de financiële crises van 2008 heeft plaatsgevonden (deze vraag staat los van eventuele democratische en juridische problemen en polst louter naar de mening of de Eurogroep met de bevoegdheden die ze vandaag heeft nodig dan wel nuttig is)?

Opzich heb ik geen problemen met deze uitbreiding. Het lastige is dat veel van de onderwerpen intergouvernementeel zijn aangepakt, denk bijvoorbeeld aan het ESM. Ik vind het logisch dat de primaire beslissingsbevoegdheid bij de lidstaten ligt, aangezien zij ook de financiering van het ESM verzorgen. Wel zorgt het voor uitdagingen wat betreft coördinatie van beleid ten aanzien van bijvoorbeeld de bankenunie.

Q: Vindt u dat er actueel voldoende parlementaire controle ('horizontal democratic accountability') is? Tussen het Europees Parlement en de Eurogroep?

Er zijn dialogen met de PEG in het Europees Parlement, uiteindelijk is de ECOFIN samen met het EP co legislator. Mijn grootste zorgen zitten in de totstandkoming van de beslissingen, aangezien de documenten vaak niet openbaar zijn. En dus ook de posities van de verschillende lidstaten moeilijk te doorgronden zijn.

Q: Tussen de nationale parlementen en hun ministers van financiën die in de Eurogroep zetelen?

Hier zit wat mij betreft hetzelfde issue; nationale parlementariërs krijgen niet of weinig toegang tot de documenten die worden besproken. Dit bemoeilijkt de parlementaire controle.

Q: Wat zijn de grootste obstakels voor het Europees Parlement om actueel controle uit te oefenen op de handelingen van de Eurogroep?

De onduidelijkheid in de totstandkoming van besluiten.

Q: Vindt u dat er meer parlementaire controle moet komen (op Europees dan wel op nationaal niveau) en waarom?

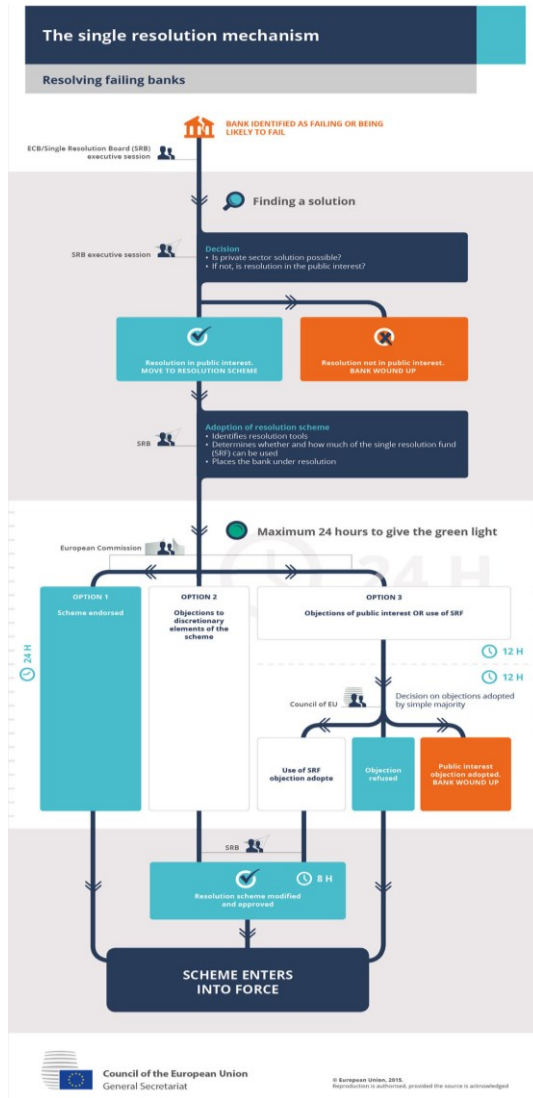
Hier zit voor mij heel erg het belang in dat de zaken die intergouvernementeel geregeld zijn, in mijn opinie niet aan additionele parlementaire controle onderworpen hoeven te worden. Voor andere zaken binnen de Eurogroep. Over andere zaken vind ik dat de Eurogroep stappen zou kunnen zetten in termen van transparantie, dat zou de parlementaire controle ook ten goede komen

Q: Ziet u het Europees Parlement als geschikte actor om controle uit te oefenen over de Eurogroep?

Ja, maar tezamen met de huidige nationale parlementen. Belangrijk is dat processen gestroomlijnd blijven, aangezien veel beslissingen, zoals gezegd, via de ECOFIN lopen.

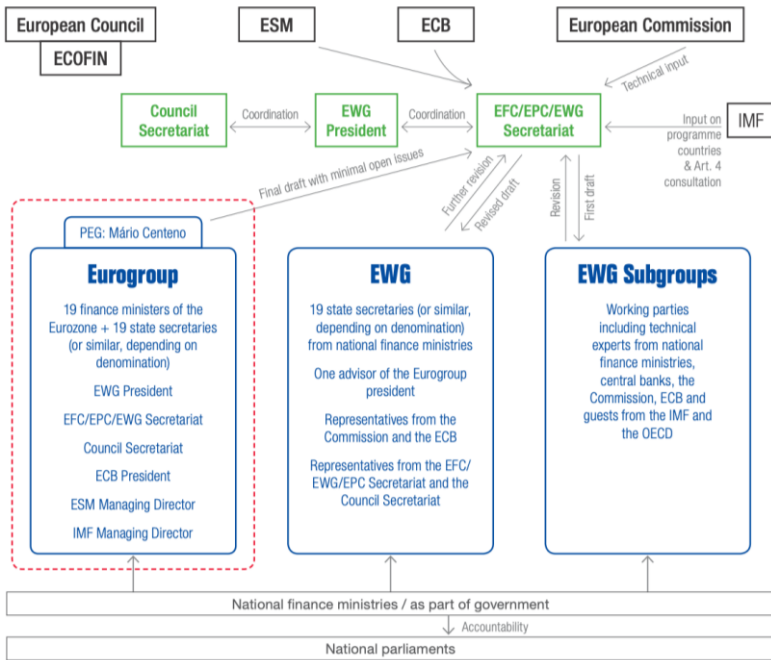
ADDITIONAL FIGURES

FIGURE 1: HOW TO SINGLE RESOLUTION MECHANISM WORKS



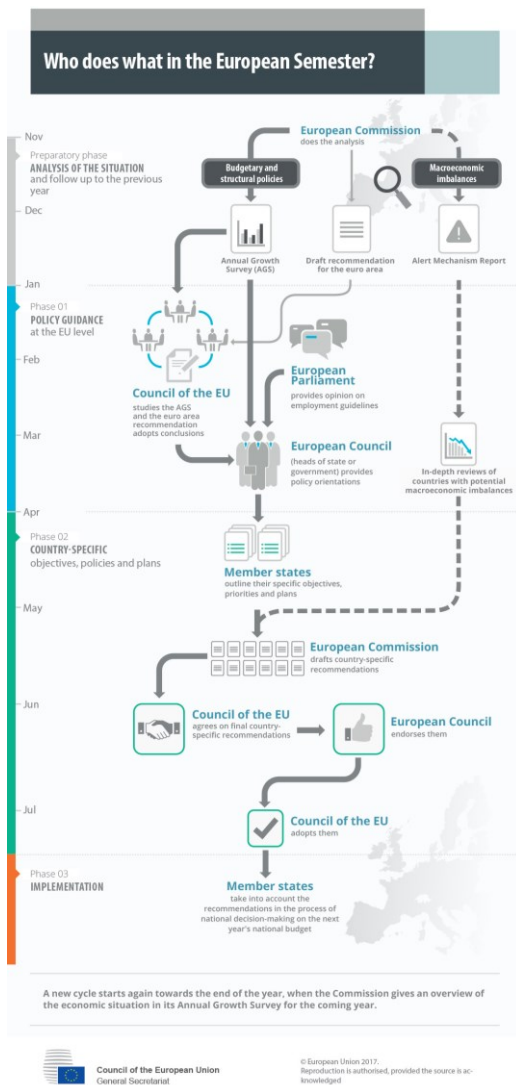
Source: General Secretariat, Council of the EU

FIGURE 2: A CONVOLUTED ORGANOGRAM FOR DECISION-MAKING AT THE EUROGROUP



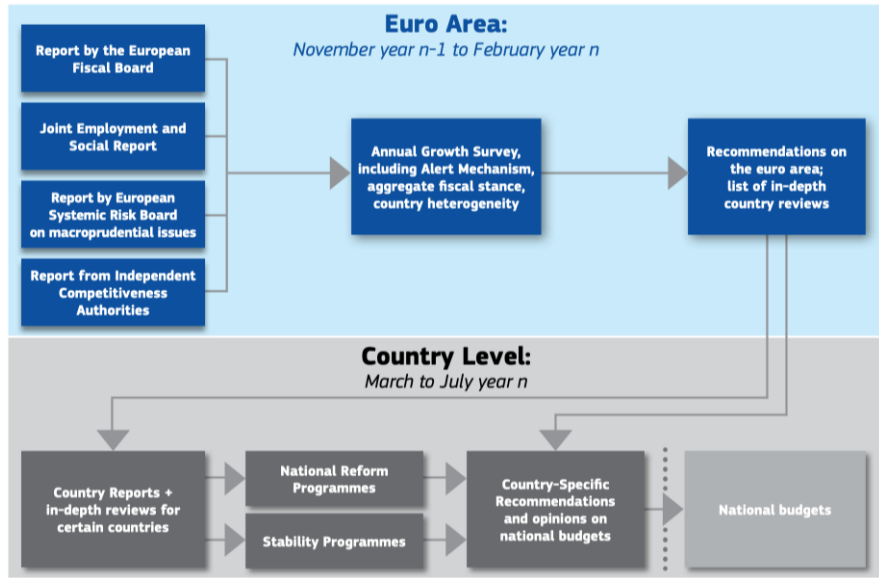
Source: B., BRAUN and M., HÜBNER, “Vanishing Act: The Eurogroup’s Accountability”, *Transparency International EU* 19 February 2019, 26.

FIGURE 3: THE EUROPEAN SEMESTER



Source: General Secretariat, Council of the EU

FIGURE 4: A MORE INTEGRATED EUROPEAN SEMESTER



Source: European Commission President Report, “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, Brussels, 22 June 2015.