

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 1.3.2010
COM(2009)112 definitief/3

Rectificatie

Annuleert en vervangt het document COM(2009)112 definitief van 6 maart 2009.
Betreft alle talen; bladzijde 12 - tabel 3, bladzijde 16 - vierde alinea, eerste zin

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de voorafgaande additionaliteitstoetsing in de onder de
convergentiedoelstelling vallende regio's voor de periode 2007-2013**

{SEC(2009) 273 definitief/2}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Toetsingsproces	4
2.1.	Toetsingsmethode	4
2.2.	Subsidiabele financieringsbronnen	4
3.	Resultaten van de toetsing	5
4.	Additionaliteit vanuit een breder economisch perspectief.....	9
5.	Conclusies	14

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Verslag over de voorafgaande additionaliteitstoetsing in de onder de convergentiedoelstelling vallende regio's voor de periode 2007-2013

1. INLEIDING

Additionaliteit is een van de voornaamste beginselen die ten grondslag liggen aan de economische rol van het cohesiebeleid en is de drijvende kracht achter dit beleid. Overeenkomstig dit beginsel mogen de bijdragen uit de Structuurfondsen niet in de plaats komen van de overheidsuitgaven van de lidstaten om zo te garanderen dat zij in economisch opzicht daadwerkelijk effect hebben.

Dit verslag bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de toetsing van dit beginsel tijdens de ex-antefase voor de periode 2007-2013 alsook een analyse vanuit economisch perspectief.

In hoofdstuk 2 en 3 worden de resultaten na de onderhandelingen met de lidstaten belicht. Met elk van de betrokken lidstaten werd een streefniveau voor de uitgaven gedurende de gehele periode overeengekomen.

Als gevolg hiervan zal gedurende de periode 2007-2013 meer dan 650 miljard euro (in prijzen van 2006) uit verschillende nationale financieringsbronnen worden geïnvesteerd. Dit bedrag komt bovenop de 174 miljard euro (in prijzen van 2006) uit de Structuurfondsen, die volgens de planning in de onder de convergentiedoelstelling vallende regio's tijdens de periode 2007-2013 zullen worden uitbetaald.

Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de additionaliteit vanuit een bredere invalshoek waarbij de nadruk ligt op de synergieën tussen nationaal investeringsbeleid en het Europese cohesiebeleid, en in het licht van de macro-economische conjunctuur. Ook al vallen de bedragen van het Cohesiefonds niet onder de additionaliteitstoetsing, zij worden in dit hoofdstuk in aanmerking genomen, zodat de rol van het Europese cohesiebeleid in de totale overheidsinvesteringen volledig in kaart wordt gebracht en duidelijk gemaakt.

Dit hoofdstuk toont aan dat de lidstaten per in het kader van het Europese cohesiebeleid geïnvesteerde euro gemiddeld 3 euro zullen investeren. De totale geplande overheidsinvesteringen in de in aanmerking komende gebieden bedragen ongeveer 5,6% van het geaggregeerde geraamde bbp van deze regio's. In sommige gevallen, met name in een aantal nieuwe lidstaten, ligt dit percentage aanzienlijk hoger.

De nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 kenmerkt zich door twee ingrijpende vernieuwingen:

- de additionaliteit wordt slechts getoetst met betrekking tot de convergentiedoelstelling;

- indien een lidstaat uiterlijk 30 juni 2016 niet heeft bewezen te voldoen aan het additionaliteitsbeginsel, kan de Commissie een financiële correctie toepassen¹.

2. TOETSINGSPROCES

2.1. Toetsingsmethode

Overeenkomstig artikel 15 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 betreffende het cohesiebeleid stellen de Commissie en de lidstaat voor de onder de convergentiedoelstelling vallende regio's het peil van de structurele overheidsuitgaven of daarmee gelijk te stellen structurele uitgaven (hierna 'structurele uitgaven' genoemd) vast dat de lidstaat gedurende de programmeringsperiode in alle betrokken regio's moet handhaven.

Naleving van de additionaliteit wordt geverifieerd op nationaal niveau. De nationale middelen worden geacht aan het additionaliteitscriterium te voldoen wanneer de jaarlijkse gemiddelde structurele uitgaven tijdens de periode 2007-2013 ten minste gelijk zijn aan de jaarlijkse gemiddelde structurele uitgaven in de periode 2000-2005 (voor lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden is de referentieperiode 2005-2005).

In het kader van de analyse werden de uitgavenbronnen, methoden en hypothesen van de lidstaten, met inbegrip van de toegepaste deflatoren en – voor de lidstaten buiten de eurozone – ook de wisselkoersen² onderzocht. De naleving van het additionaliteitscriterium werd in nauwe samenwerking met de lidstaten geverifieerd door middel van schriftelijk overleg en bilaterale vergaderingen over technische en methodologische kwesties.

Dit gebeurde parallel aan de opstelling van het nationale strategische referentiekader (NSRK) voor de periode 2007-2013. De lidstaten dienden hun NSRK's in, met inbegrip van de standaardtabel voor het verifiëren van de additionaliteit en aanvullende informatie over de gebruikte methodologie. Tijdens de onderhandelingen werd het personeel van de Commissie nadere informatie verschaft.

2.2. Subsidiabele financieringsbronnen

De subsidiabele structurele uitgaven kunnen in drie hoofdcategorieën worden ingedeeld (basisinfrastructuur, menselijke hulpbronnen en productiemilieu), plus een restcategorie 'overige'. De toetsing heeft betrekking op de totale nationale structurele uitgaven³ op subsidiabele terreinen van zowel de budgettaire als de niet-budgettaire uitgaven. Afhankelijk van de structuur van de

¹ Zie artikel 99, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 (PB L 210 van 31.7.2006).

² Zie voor nadere informatie over deflatoren en wisselkoersen de methodologische bijlage en tabel 1 en 2 van het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

³ Er wordt met nadruk op gewezen dat het voor de toetsing van het additionaliteitsbeginsel gehanteerde begrip 'structurele uitgaven' breder gedefinieerd wordt dan het traditioneel met bruto-investeringen in vaste activa gelijkgestelde concept.

overheidsfinanciën van iedere lidstaat kunnen de gegevens daarom niet alleen betrekking hebben op de staat, de regio's en gemeenten, maar ook op overheidsbedrijven, overheidsinstanties en extrabudgettaire fondsen op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Hieronder vallen ook publiekrechtelijke organen die over een eigen zelfstandig budget beschikken.

De in het kader van het relevante NSRK ingediende additionaliteitstabellen bevatten informatie over de uitsplitsing van de structurele uitgaven naar categorie en financieringsbron (EU, nationale cofinanciering, overheidsbedrijven en nationale fondsen buiten het NSRK). Deze informatie wordt verstrekt voor de periodes 2000-2005 of 2004-2005 (jaarlijkse werkelijke uitgaven) en voor de periode 2007-2013 (prognoses van de jaarlijkse werkelijke uitgaven) om te verifiëren of het additionaliteitsbeginsel wordt nageleefd.

In zeven van de 27 lidstaten valt geen enkele regio in de periode 2007-2013 onder de convergentiedoelstelling: Cyprus, Denemarken, Finland, Ierland, Luxemburg, Nederland en Zweden. Dit verslag heeft derhalve geen betrekking op deze landen.

3. RESULTATEN VAN DE TOETSING

Tabel 1 toont het peil van de gemiddelde jaarlijkse structurele uitgaven die iedere lidstaat gedurende de periode 2007-2013 moet handhaven. Deze bedragen werden door de Commissie en de betrokken lidstaat in het kader van onderhandelingen over het NSRK overeengekomen.

Tabel 1: Bedragen overeenkomstig de toetsing van het additionaliteitsbeginsel per lidstaat (in mln. euro's, prijzen 2006)

	2000-2005	2007-2013	Vershil
Oostenrijk	139	139	0,0%
België	1 120	1 128	0,6%
Bulgarije	782	919	17,6%
Tsjechië	2 549	2 549	0,0%
Estland	1 213	1 316	8,4%
Frankrijk	1 749	1 815	3,8%
Duitsland	22 601	16 504	-27,0%
Griekenland	8 339	8 661	3,9%
Hongarije	3 330	3 330	0,0%
Italië	17 871	20 613	15,3%
Letland	595	971	63,2%
Litouwen	755	755	0,0%
Malta	103	107	3,4%
Polen	6 502	7 940	22,1%
Portugal	3 898	3 946	1,2%
Roemenië	3 475	4 773	37,3%
Slowakije	875	876	0,1%
Slovenië	844	957	13,3%
Spanje	12 251	13 973	14,1%
Verenigd Koninkrijk	3 126	3 465	10,8%
Totaal	92 118	94 735	2,8%

Bron: berekeningen DG REGIO

De algemene regel is dat de gemiddelde jaarlijkse structurele uitgaven in reële termen ten minste gelijk moeten zijn aan het tijdens de voorafgaande programmeringsperiode bereikte peil. De verordening bepaalt echter dat er rekening moet worden gehouden met bepaalde specifieke of uitzonderlijke omstandigheden, zoals algemene macro-economische omstandigheden, lopende of geplande privatiseringen of een uitzonderlijk peil van de structurele overheidsuitgaven of daarmee gelijk te stellen structurele uitgaven van de lidstaat tijdens de vorige programmeringsperiode⁴.

Zo ging de Commissie bijvoorbeeld akkoord met een verlaging van het peil van de structurele uitgaven in Duitsland, gezien de uitzonderlijke uitgaven in verband met de hereniging van het land. In drie andere lidstaten werden een aantal vroegere structurele uitgaven als uitzonderlijk beschouwd vanwege bepaalde buitengewone uitgavenposten (de Olympische Spelen in Griekenland, een groot ziekenhuis op Malta en enige uitgaven ten behoeve van de vervoersinfrastructuur in Hongarije, die waren gefinancierd uit de inkomsten van de privatisering van overheidsbedrijven). Deze uitgaven werden niet in aanmerking genomen bij de vaststelling van het peil van de structurele uitgaven dat in de periode 2007-2013 gehandhaafd moet worden. Deze bijzondere omstandigheden

⁴ Artikel 15, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

resulteerden in een algemene verlaging van de gedurende de gehele periode te handhaven structurele uitgaven met omstreeks 7 miljard euro per jaar.

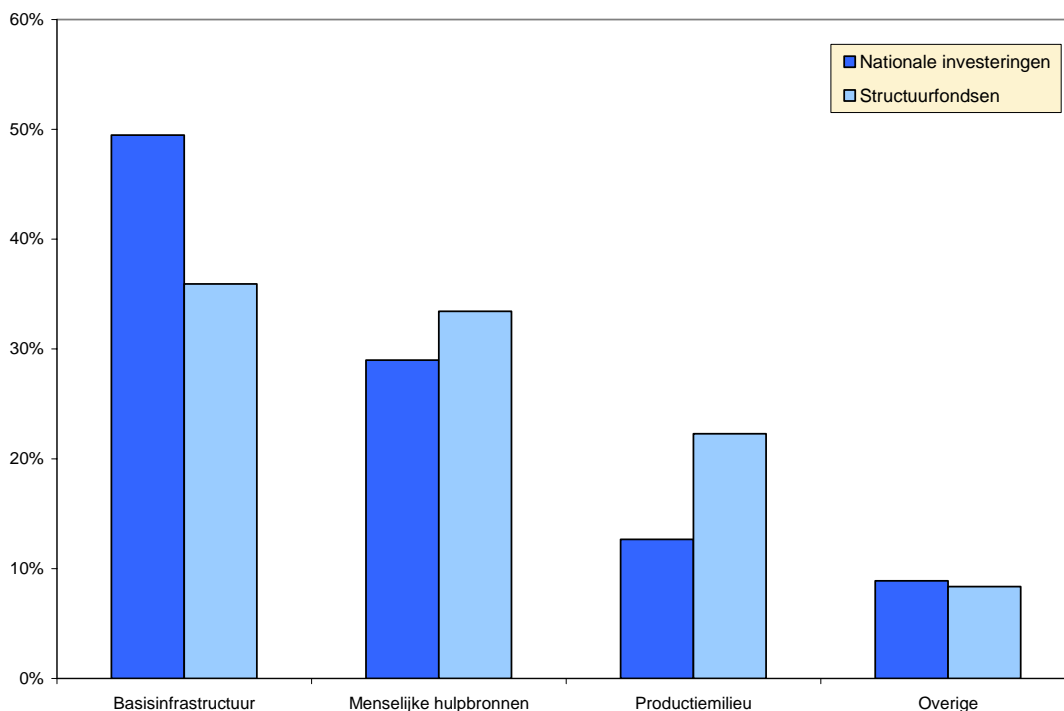
In vier lidstaten (Oostenrijk, Hongarije, Tsjechië en Litouwen) blijft het peil van de structurele uitgaven in reële termen gelijk aan het peil tijdens de voorafgaande periode; in de overige lidstaten doet zich een stijging van 0,1% (Slowakije) tot 63% (Letland) voor.

De voor de opstelling van de additionaliteitstabellen voor iedere lidstaat gebruikte gegevens zijn afkomstig uit de nationale (of federale), regionale en lokale begrotingen⁵. De uitgaven van uit overheidsfondsen gefinancierde onafhankelijke instellingen werden ook begrepen in de subsidiabele categorieën. Hetzelfde geldt voor het merendeel van de overheidsbedrijven, ook al werden zij in sommige gevallen uitgesloten vanwege lopende of geplande privatiseringsprocessen (bijvoorbeeld in Polen en Slowakije). In andere gevallen was het niet altijd mogelijk de werkelijk subsidiabele structurele uitgaven op regionaal niveau (bijvoorbeeld Portugal) of van overheidsbedrijven (bijvoorbeeld Letland) rechtstreeks te berekenen. In deze gevallen hanteerden de lidstaten verschillende ramingsmethoden.

In de lidstaten waar niet het gehele grondgebied in aanmerking komt voor de convergentiedoelstelling, werden geografische correcties toegepast om structurele uitgaven in niet-subsidiabele regio's te vermijden. In sommige gevallen gebeurde dit aan de hand van hypothesen of ramingsmethoden (bijvoorbeeld Tsjechië en Slowakije). In een aantal landen werd een soortgelijke procedure uitgevoerd wanneer de kaart van in aanmerking komende regio's tussen beide programmeringsperiodes veranderingen had ondergaan (bijvoorbeeld in Griekenland, Portugal en Spanje), aangezien de structurele uitgaven in niet langer onder de convergentiedoelstelling vallende regio's bij de berekeningen buiten beschouwing moesten worden gelaten.

⁵ Het werkdokument van de diensten van de Commissie bij deze mededeling bevat uitvoeriger informatie betreffende de voorafgaande additionaliteitstoetsing voor iedere lidstaat.

Grafiek 1: Uitsplitsing van de totale uitgaven in de convergentieregio's naar beleidsterrein



Bron: berekeningen DG REGIO

Grafiek 1 geeft de resultaten weer van de additionaliteitstoetsing naar uitgavencategorie. Bijna 50% van de nationale structurele uitgaven zijn bestemd voor basisinfrastructuur, zoals vervoer, telecommunicatie, energie, milieu, waterbeheer en gezondheid.

De in het kader van de categorie "menselijke hulpbronnen" geplande nationale structurele uitgaven vertegenwoordigen om en nabij 29% van het totaal. Onder deze categorie vallen voornamelijk investeringen in onderwijs, opleiding en onderzoek en ontwikkeling. Het resterende bedrag wordt bestemd voor de categorie "productiemilieu" (iets minder dan 13% – hiertoe behoort de bevordering van activiteiten in productieve sectoren, bijvoorbeeld door middel van subsidies aan bedrijven en de ontwikkeling van zakelijke diensten) en de categorie "overige" (bijna 9% – deze categorie omvat hoofdzakelijk, technische bijstand en andere geringe uitgaven).

Toch zijn de nationale structurele uitgaven op het gebied van "menselijke hulpbronnen" in convergentieregio's in zeven lidstaten, namelijk België, Duitsland, Estland, Frankrijk, Letland, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk, hoger dan die voor de categorie "basisinfrastructuur".

De resultaten lopen uiteen wanneer het relatieve gewicht van iedere categorie in de Structuurfondsen in ogenschouw wordt genomen. Zo bedragen de structurele uitgaven in de categorie "basisinfrastructuur" minder dan 37% van het totaal, ofwel 12 procentpunten minder in vergelijking met de nationale uitgaven. Dit verschil doet zich met name voor bij de categorie "productiemilieu", die 22% vertegenwoordigt, vergeleken met amper 13% van de totale nationale investeringen. Ook de categorie "menselijke hulpbronnen" neemt een iets hoger aandeel in de Structuurfondsen voor haar rekening.

Kortom, de uit de Structuurfondsen gefinancierde investeringen, die overeenkomstig het additionaliteitsbeginsel de nationale investeringen aanvullen, dragen ertoe bij dat de samenstelling van de overheidsinvesteringen voordeliger uitvalt voor de uitgaven ten behoeve van het productiemilieu (innovatie, ondersteuning van het ondernemerschap, toerisme, enz.).

Bij deze conclusies is enige voorzichtigheid geboden, aangezien de aan de additionaliteitstabellen ten grondslag liggende nationale nomenclaturen niet volledig op één lijn gebracht zijn. Bovendien worden in deze tabellen de betalingen uit het Cohesiefonds niet in aanmerking genomen.

4. ADDITIONALITEIT VANUIT EEN BREDER ECONOMISCH PERSPECTIEF

Om het additionaliteitsbeginsel vanuit een breder economisch perspectief te kunnen begrijpen, moet de algemene relatie tussen de nationale en de communautaire investeringen in aanmerking worden genomen. Daarom is in dit hoofdstuk rekening gehouden met de betalingen uit het Cohesiefonds⁶ – ook al maken zij niet deel uit van de additionaliteitsprocedure – om volledig recht te doen aan het belang van het Europese cohesiebeleid voor de totale overheidsinvesteringen.

De gemiddelde nationale structurele uitgaven die in de in aanmerking komende gebieden gedurende de periode 2007-2013 volgens het additionaliteitsbeginsel gehandhaafd moeten worden, bedragen meer dan 94 miljard euro (in prijzen van 2006) per jaar (zie tabel 1). Dit bedrag omvat de nationale cofinanciering van de Structuurfondsen en van het Cohesiefonds⁷.

Door de in het kader van het Europese cohesiebeleid (Structuurfondsen en Cohesiefonds) geplande betalingen samen te voegen zullen in deze regio's de totale structurele uitgaven meer dan 125 miljard euro per jaar (in prijzen van 2006) bedragen.

⁶ Voor het Cohesiefonds werd de indicatie "bevolking" gekozen om de betalingen die overeenkomen met de convergentieregio's in de lidstaten die in aanmerking komen voor dit fonds te kunnen schatten (zie eveneens de methodologische bijlage).

⁷ Zie het werkdokument nr. 3 van de diensten van de Commissie over het additionaliteitsbeginsel. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd3_additionality_en.pdf).

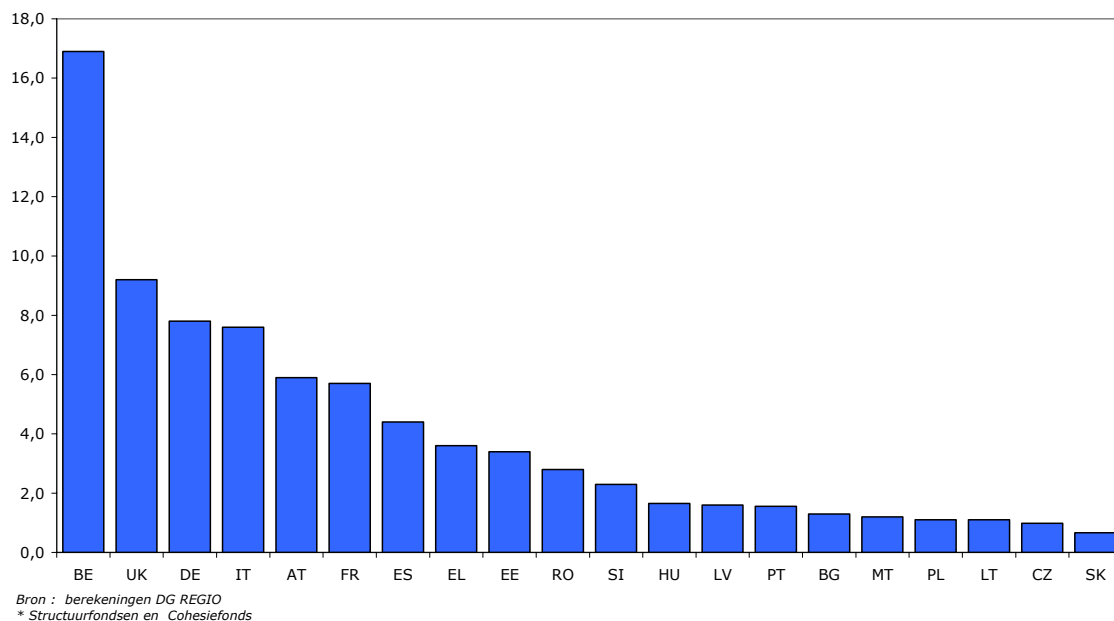
Tabel 2: Gemiddelde jaarlijkse nationale overheidsinvesteringen per uit communautaire middelen geïnvesteerde euro (prijzen 2006) en subsidiabele bevolking

	Nationale uitgaven (in euro's) per euro uit communautaire cofinanciering (met Cohesiefonds)	Nationale uitgaven (in euro's) per euro uit communautaire cofinanciering (zonder Cohesiefonds)	Bevolking van convergentieregio's	
			'000	% van de nationale bevolking
Oostenrijk	5,9	5,9	277	3,4%
België	16,9	16,9	1 284	12,3%
Bulgarije	1,3	2,0	7 781	100,0%
Tsjechië	1,0	1,4	9 040	88,6%
Estland	3,4	4,9	1 356	100,0%
Frankrijk	5,7	5,7	1 798	2,9%
Duitsland	7,8	7,8	15 176	18,4%
Griekenland	3,6	4,3	10 202	92,2%
Hongarije	1,7	2,4	7 272	72,0%
Italië	7,6	7,6	17 445	30,0%
Letland	1,6	2,1	2 313	100,0%
Litouwen	1,1	1,7	3 436	100,0%
Malta	1,2	1,9	401	100,0%
Polen	1,1	1,6	38 130	100,0%
Portugal	1,6	1,7	7 507	71,5%
Roemenië	2,8	4,7	21 673	100,0%
Slowakije	0,7	0,9	4 782	88,9%
Slovenië	2,3	3,5	1 997	100,0%
Spanje	4,4	4,6	15 709	36,8%
Verenigd Koninkrijk	9,2	9,2	2 762	4,6%
Gemiddeld	3,0	3,8	170 341	34,8%

Bron: berekeningen DG REGIO

Uit tabel 2 blijkt dat er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten bestaan (zie ook grafiek 2). Zo bedragen de nationale structurele uitgaven in de enige Belgische regio die onder de convergentiedoelstelling valt (Henegouwen) bijna 17 euro per in het kader van het Europese cohesiebeleid geïnvesteerde euro. Deze bedragen zijn ook hoog in andere lidstaten van de voormalige EU-15. Daarentegen is deze verhouding bijna 1 euro of nog minder in andere lidstaten. Ook hier moeten deze conclusies voorzichtig worden geïnterpreteerd, aangezien in sommige gevallen het bevolkingsaandeel dat in de convergentieregio's woont, gering is (in Frankrijk woont bijvoorbeeld amper 2,9% van de totale bevolking in deze regio's, in Oostenrijk 3,4% en in het Verenigd Koninkrijk 4,6%).

Grafiek 2 - Nationale overheidsinvesteringen (in euro's) per euro communautaire financiering* (prijzen 2006)



De geconstateerde verschillen zijn minder groot wanneer de nationale structurele uitgaven worden afgezet tegen het gemiddelde verwachte bbp gedurende de periode 2007-2013 (tabel 3). Er wordt op gewezen dat deze cijfers zijn berekend aan de hand van de constante prijzen van 2006, waarin niet de gevolgen van mogelijke schommelingen van de wisselkoersen van nationale valuta van landen buiten de eurozone tot uitdrukking komen (zie methodologische bijlage).

Tabel 3: Gemiddelde jaarlijkse overheidsinvesteringen 2007-2013
(% van het bbp van de convergentieregio's)

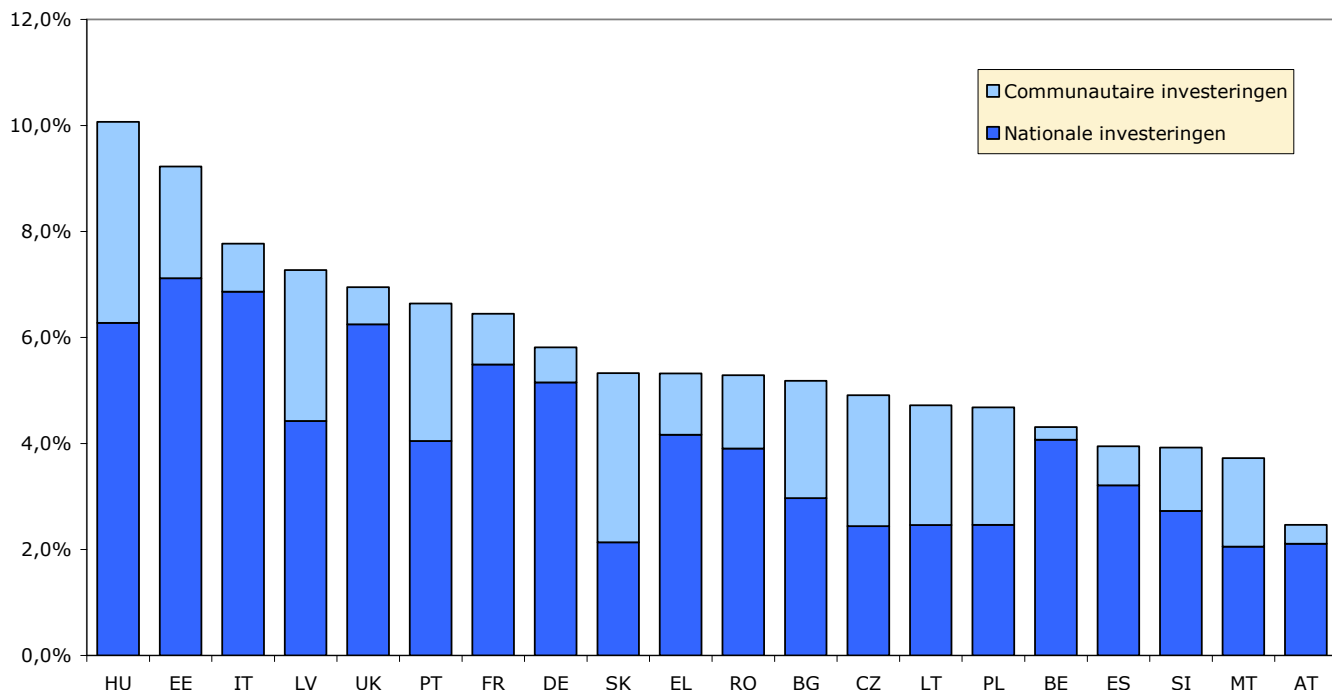
	Nationale investeringen	Communautaire investeringen*	Totaal investeringen
Oostenrijk	2,11%	0,36%	2,47%
België	4,07%	0,24%	4,31%
Bulgarije	2,97%	2,21%	5,18%
Tsjechië	2,44%	2,47%	4,91%
Estland	7,12%	2,10%	9,22%
Frankrijk	5,49%	0,96%	6,45%
Duitsland	5,15%	0,66%	5,81%
Griekenland	4,17%	1,16%	5,32%
Hongarije	6,28%	3,79%	10,07%
Italië	6,87%	0,90%	7,77%
Letland	4,42%	2,85%	7,27%
Litouwen	2,46%	2,26%	4,72%
Malta	2,05%	1,67%	3,73%
Polen	2,47%	2,22%	4,68%
Portugal	4,05%	2,59%	6,64%
Roemenië	3,91%	1,38%	5,29%
Slowakije	2,13%	3,19%	5,33%
Slovenië	2,73%	1,20%	3,93%
Spanje	3,21%	0,74%	3,95%
Verenigd Koninkrijk	6,21%	0,68%	6,89%
Gemiddeld	4,18%	1,38%	5,56%

Bron: berekeningen DG REGIO

* Structuurfondsen en het Cohesiefonds

In feite zijn de verschillen tussen de voormalige EU-15 en de nieuwe lidstaten niet zo uitgesproken (grafiek 3). Hongarije en Estland vallen op door een totaal aan geplande verwachte investeringen van meer dan 10% en 9% van hun respectieve bbp. Gemiddeld bedragen de totale investeringen iets minder dan 5,6% van het geaggregeerde bbp van de convergentieregio's.

Grafiek 3 - Investerings uit hoofde van cohesiebeleid in convergentieregio's (% van het bbp)



Bron: berekeningen DG REGIO
 * Structuurfondsen en het Cohesiefonds

In een aantal landen van de voormalige EU-15 (Italië, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Portugal) bedroegen de totale geplande structurele uitgaven (m.i.v. de betalingen uit hoofde van het Europese cohesiebeleid) meer dan 6% van het gemiddelde jaarlijkse bbp. Niettemin wordt er nogmaals op gewezen dat slechts enkele regio's van deze landen onder de convergentiedoelstelling vallen. Zoals hierboven opgemerkt, nemen in sommige gevallen deze regio's een bescheiden aandeel van de totale bevolking en van het nationale bbp voor hun rekening.

In elk geval lijkt het relatieve gewicht van het Europese cohesiebeleid in de totale geplande investeringen in de nieuwe lidstaten aanzienlijk hoger te zijn (grafiek 3). De communautaire betalingen maken bijna 50% uit van de totale investeringen in het merendeel van deze landen en bedragen in Tsjechië en Slowakije nog meer dan de nationale investeringen.

De bovenstaande tabellen en grafieken zijn gebaseerd op de prognoses van de Commissie, die beschikbaar waren ten tijde van de vaststelling van de uitgavendoelstellingen (najaar 2006).

Tot slot wordt erop gewezen dat de bbp-prognoses voor de komende jaren onlangs naar beneden zijn bijgesteld als gevolg van de verwachte uitwerking van de financiële crisis op de reële economie. Zo voorspellen de laatste prognoses van de Commissie (najaar 2008) een zwakke economische groei in de Europese Unie en in sommige lidstaten zelfs een recessie. Deze vooruitzichten zijn intussen op grond van de tussentijdse geactualiseerde prognoses (begin 2009) nog slechter geworden.

5. CONCLUSIES

Het begrip additionaliteit is betrekkelijk eenvoudig, maar de daadwerkelijke tenuitvoerlegging ervan brengt een reeks methodologische problemen met zich mee.

De toetsing van de additionaliteit in deze ex-ante fase voor de periode 2007-2013 was gebaseerd op artikel 15 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 en op de richtsnoeren van het werkdocument nr. 3 van de diensten van de Commissie (december 2006). Doel van dit document was de vaststelling van gemeenschappelijke uitgangspunten voor onderhandelingen tussen de Commissie en de diverse lidstaten. Voorts beoogde het onder meer de verbetering van de transparantie, gelijke behandeling van de landen en de vergelijkbaarheid van de voor iedere lidstaat verkregen resultaten. Zo werd bijvoorbeeld verplicht gesteld de uitgaven van overheidsbedrijven mee te nemen; tijdens de vorige programmeringsperiode 2000-2006 gebeurde dit nog op basis van vrijwilligheid.

Desondanks bestaan er nog steeds een aantal tekortkomingen, zoals

- **Moeilijkheden bij de vergelijking van de resultaten in de lidstaten.** De lidstaten hanteren niet één enkele standaardmethodologie voor de nationale overheidsboekhouding. Als gevolg hiervan verschillen de methodologische benaderingen voor de verzameling van gegevens die benodigd zijn voor de toetsing van de additionaliteit van land tot land. Meestal worden de gegevens ontleend aan begrotingsbronnen, die in de diverse lidstaten op uiteenlopende wijze worden geclassificeerd. Hierdoor is het moeilijk de gegevens van de verschillende landen met elkaar te vergelijken. Dit probleem is des te groter wanneer de uit nationale en communautaire bronnen gefinancierde structurele uitgaven vergeleken worden, aangezien deze niet op samenhangende en uniforme wijze zijn geclassificeerd. Zo worden bijvoorbeeld de additionaliteitscijfers op kasbasis verstrekt, terwijl de openbaar toegankelijke begrotingscijfers van de lidstaten op transactiebasis worden gepresenteerd (ESR95).
- **Tekortkomingen bij de vergelijkbaarheid van de gegevens van de verschillende programmeringsperiodes.** De gehanteerde methoden kunnen zelfs in één lidstaat mettertijd variëren. In sommige lidstaten werden bijvoorbeeld een aantal aanzienlijke discrepanties geconstateerd tussen de werkelijke uitgaven die voor de toetsing achteraf van de periode 2004-2006 werden opgegeven en de werkelijke uitgaven voor dezelfde periode die bestemd waren voor de toetsing vooraf van de periode 2007-2013.
- **Problemen met het achterhalen van alle relevante subsidiabele uitgaven.** Het is moeilijk om de relevante uitgaven op basis van de verschillende boekhoudkundige bronnen in de lidstaten te bepalen. In de meeste gevallen worden de gegevens ontleend aan begrotingsbronnen die niet altijd zijn uitgesplitst naar alle subnationale niveaus. Hierdoor is het zeer moeilijk om de relevante uitgaven vast te stellen, met name op lokaal niveau, en daarom is het in de meeste gevallen noodzakelijk gebruik te maken van ramingen en analyses per geval, waardoor het eindresultaat minder betrouwbaar is.
- **Heterogeniteit van de verstrekte informatie** De informatie die door sommige lidstaten in hun NSRK's, in de bijgevoegde verslagen en methodologische toelichtingen werd verstrekt, zou verder kunnen gestroomlijnd. De ingediende gegevens zijn niet homogeen en variëren in kwantitatief en kwalitatief opzicht van de

ene lidstaat tot de andere. Sommige lidstaten hebben zeer gedetailleerde informatie verstrekt, bijvoorbeeld over de gebruikte methodologie, de informatiebronnen of de gemaakte ramingen; andere daarentegen hebben heel weinig bijzonderheden gegeven over de wijze waarop hun additionaliteitstabellen zijn opgesteld. Bovendien werd deze informatie niet altijd op dezelfde wijze gepresenteerd (de lidstaten gebruikten bijvoorbeeld niet hetzelfde referentiejaar voor de deflatoren).

- **Moeilijkheden bij de toetsing van de betrouwbaarheid van de gegevens.** De Commissie beschikt maar over een beperkt aantal instrumenten om na te gaan of de verstrekte informatie juist is. De uitsplitsing van de uitgaven per regio zou verder kunnen worden uitgewerkt, met name voor lidstaten waarvan het grondgebied gedeeltelijk onder de convergentiedoelstelling valt. Hierdoor zou ook minder gebruik hoeven te worden gemaakt van ramingen ter bepaling van de uitgaven op subnationaal niveau. Voorts zouden aanvullende documenten met betrekking tot regionale of nationale begrotingen een extra bewijs van de betrouwbaarheid van deze uitgaven kunnen vormen.
- **Geen toezichtsmechanisme.** Tot slot voorzien de additionaliteitsvoorschriften niet in instrumenten door middel waarvan de Commissie regelmatig toezicht kan houden op de ontwikkeling van de variabelen in de lidstaten (bijvoorbeeld fiscale resultaten of privatiseringsprocessen), die de hoogte van hun overheidsuitgaven en derhalve de additionaliteitsresultaten kunnen beïnvloeden. In dit verband dienen er mogelijke oplossingen te worden verkend, waaronder de koppeling van voor de toetsing van de additionaliteit benodigde informatie aan de informatie die de lidstaten regelmatig in hun stabiliteitsprogramma's verstrekken.

Kortom, de informatie en de methodologie ter bepaling en toetsing van de additionaliteit, die een belangrijk beginsel van het cohesiebeleid is, kan duidelijk worden verbeterd. De Commissie is voornemens om een intensievere en permanente dialoog met de lidstaten aan te gaan over de vraag hoe de tekortkomingen kunnen worden overwonnen en de toepassing van het additionaliteitsbeginsel verbeterd kan worden.

De volgende additionaliteitstoetsing zal in 2011 plaatsvinden. Tegen die tijd wordt het beginsel geacht te zijn nageleefd als het daadwerkelijke jaarlijkse gemiddelde van de structurele uitgaven tijdens de periode 2007-2010 ten minste gelijk is aan het voor deze periode voorspelde niveau of als deze uitgaven beantwoorden aan een tijdens de toetsing vooraf overeengekomen uitgavenprofiel. In het laatste geval kunnen de jaarlijkse gemiddelde uitgaven voor 2007-2010 onder het jaarlijkse gemiddelde voor 2007-2013 liggen.

Tijdens de toetsing halverwege hebben de lidstaten de gelegenheid om in het licht van ingrijpende veranderingen in de economische situatie de hoogte van de uitgaven bij te stellen. In de huidige financiële crisis kan dit bijzonder relevant zijn. Daarom is het van belang dat toekomstig overleg op een degelijker basis plaatsvindt.

METHODOLOGISCHE BIJLAGE

Tabel 1 geeft de daadwerkelijke en geplande betalingen in de subsidiabele categorieën voor respectievelijk de periode 2000-2005 en 2007-2013 weer. De cijfers zijn de in de additionaliteitstabellen van de relevante nationale strategische referentiekaders opgenomen cijfers, uitgedrukt in euro's in prijzen van 2006. Om ze in constante prijzen uit te drukken, werd gebruik gemaakt van een bbp-deflator. Alle in de nieuwe programmeringsperiode gedane uitgaven uit hoofde van de Structuurfondsen en verrichte nationale cofinanciering, waarvoor in het kader van eerdere programma's middelen zijn vastgelegd, zijn meegenomen in de cijfers voor 2007-2013. Nationale cofinanciering voor het Cohesiefonds is in aanmerking genomen om het streefniveau van de nationale structurele uitgaven te bepalen.

Voor lidstaten die niet volledig onder de convergentiedoelstelling vallen, zijn in de nationale tabellen geen structurele uitgaven voor niet-subsidiabele regio's opgenomen. Indien regionale gegevens niet beschikbaar waren, werd gebruik gemaakt van statistische ramingsmethoden.

Tabel 2 en grafiek 2 bevatten voor iedere lidstaat een vergelijking van de nationale geplande betalingen in euro's overeenkomstig het additionaliteitsbeginsel voor de periode 2007-2013 (in prijzen van 2006) met de geplande betalingen uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds (eerste kolom) en uit de Structuurfondsen (tweede kolom) voor iedere lidstaat (convergentiedoelstelling). Voor alle lidstaten werd een standaarddeflator gebruikt om de prijzen van 2004 om te zetten in prijzen van 2006.

Tabel 3 en grafiek 3 bevatten voor iedere lidstaat een vergelijking van het relatieve gewicht van de geplande nationale betalingen overeenkomstig het additionaliteitsbeginsel in de periode 2007-2013, en van de totale geplande betalingen uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds met de bbp-prognoses van het najaar van 2006 voor de convergentieregio's voor iedere lidstaat. Dit waren de prognoses die ten tijde van de vaststelling van de uitgavendoelstellingen beschikbaar waren.

De gegevens betreffende de nationale betalingen en de betalingen uit hoofde van de Structuurfondsen zijn ontleend aan de additionaliteitstabellen van de NSRK's van de lidstaten. Voor het Cohesiefonds werd een profiel van de verwachte betalingen ontwikkeld aan de hand van een gemiddeld profiel van de in Spanje, Portugal en Griekenland vastgestelde betalingen gedurende de eerdere programmeringsperiode 2000-2006. De indicatie "bevolking" werd gekozen om de betalingen die overeenkomen met de convergentieregio's in de lidstaten die in aanmerking komen voor dit Fonds, te kunnen schatten.

Ten slotte moet in aanmerking worden genomen dat door het gebruik van constante prijzen het gewicht van de nationale en communautaire geplande betalingen, uitgedrukt als percentage van het bbp, in een aantal landen die niet tot de eurozone behoren, overschat kan worden. Dit kan het gevolg zijn van de waardevermeerdering van sommige munteenheden ten opzichte van de euro sinds 2004. Bij gebruik van constante prijzen wordt van de veronderstelling uitgegaan dat de wisselkoers gedurende de gehele referentieperiode stabiel is gebleven. Voorts is bij de interpretatie van de resultaten voorzichtigheid geboden ten aanzien van de hypothesen die ten grondslag liggen aan de bbp-prognoses met betrekking tot het inflatiepercentage (standaard 2% per jaar voor alle

lidstaten tijdens de gehele programmeringsperiode), aangezien zij afhankelijk van de economische conjunctuur van de realiteit kunnen verschillen.