



Brussel, 28.2.2013
COM(2013) 104 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Resultaten van de tussentijdse additionaliteitstoetsing 2007-2013

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Resultaten van de tussentijdse additionaliteitstoetsing 2007-2013

1. INLEIDING

Additionaliteit is een van de grondbeginselen van het cohesiebeleid en is erop gericht om de toegevoegde waarde ervan te verzekeren. Het houdt in dat de structuurfondsen van de EU gelijkgestelde overheidsuitgaven van een lidstaat aanvullen zonder ze te vervangen¹. De additionaliteit wordt nageleefd als het gemiddelde jaarlijkse peil van nationale uitgaven in reële termen in de periode 2007-2013 ten minste gelijk is aan het bij het begin van die periode vastgestelde peil. Zo wordt gegarandeerd dat het cohesiebeleid een reële impact heeft door nationale investeringen aan te vullen met Europese. Het blijft een centraal element uit het voorstel van de Commissie voor het cohesiebeleid voor 2014-2020, omdat het het behoud van groeistimulerende investeringen ondersteunt.

In de programmeringsperiode 2007-2013 controleert de Commissie de naleving van het additionaliteitsbeginsel in de convergentieregio's (met inbegrip van afbouwregio's) van 20 lidstaten². De toetsing gebeurt in drie fasen:

- vooraf wanneer het peil wordt vastgesteld dat voor de overheidsuitgaven in de convergentieregio's in 2007-2013 moet worden aangehouden ("referentiepeil")³;
- tussentijds wanneer het peil van de reële overheidsuitgaven in de periode 2007-2010 wordt vastgesteld en het referentiepeil wordt herzien;
- achteraf wanneer het niveau van de reële uitgaven in de periode 2011-2013 wordt vastgesteld en wordt getoetst of het referentiepeil geëerbiedigd werd.

Deze mededeling vat de resultaten van de tussentijdse toetsing voor de periode 2007-2010 samen. Ze heeft voornamelijk betrekking op de jaren voor en de eerste jaren van de economische en financiële crisis, toen veel lidstaten budgettaire stimuleringsmaatregelen gingen nemen. De meeste lidstaten zijn sindsdien overgegaan tot een begrotingsconsolidatie en dat zal waarschijnlijk een aanzienlijk effect hebben op de overheidsinvesteringen en op de additionaliteit in de periode 2011-2013. Het is daarom waarschijnlijk dat de toetsing achteraf van de werkelijke uitgaven aanleiding zal geven tot verdere aanpassingen.

Uit de tussentijdse toetsing komen drie belangrijke bevindingen naar voren:

In de eerste plaats lag het geaggregeerde peil van de nationale structurele uitgaven in de convergentieregio's in de periode 2007-2010 7 % hoger dan het vooraf vastgestelde peil. Dit houdt verband met de stijging van de overheidsuitgaven in bepaalde lidstaten. Waar de overheidsuitgaven hoger zijn dan verwacht, is dat vooral toe te schrijven aan de anticyclische inspanningen van sommige regeringen om het

¹ Voor de definitie van gelijkgestelde overheidsuitgaven, zie: Commission Methodological Paper giving Guidelines on the calculation of public or equivalent structural expenditure for the purpose of additionality, Working Document No. 3, december 2006.

² Zie artikel 15 van Verordening (EG) nr. 1083/2006. De 20 betrokken lidstaten zijn België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

³ Zie de mededeling van de Commissie: verslag over de voorafgaande additionaliteitstoetsing in de onder de convergentiedoelstelling vallende regio's voor de periode 2007-2013, COM(2009) 112 definitief.

effect van de crisis te milderen of aan de sterke economische expansie in sommige landen vóór de crisis.

In de tweede plaats hebben tien lidstaten de Commissie gevraagd om hun referentiepeil met betrekking tot de additionaliteit voor de periode 2007-2013 te verlagen. Voor de meeste was dat een gevolg van een lopende of geplande begrotingsconsolidatie, terwijl het voor twee ervan een correctie betrof van de analyse vooraf (zie deel 2 en 3). De Commissie heeft geoordeeld dat al deze verzoeken gerechtvaardigd zijn.

In de derde plaats heeft de tussentijdse toetsing tekortkomingen aan het licht gebracht in de huidige methode om de additionaliteit te toetsen. Daarom heeft de Commissie een hervorming van het toetsingsproces voor de periode 2014-2020 voorgesteld, waarbij het op de nieuwe economische governance van de Unie⁴ wordt afgestemd.

2. STRUCTURELE OVERHEIDSUITGAVEN IN DE CONVERGENTIEREGIO'S IN DE PERIODE 2007-2010

Vanuit methodologisch oogpunt was het een grote uitdaging om de omvang van de overheidsuitgaven te bepalen voor de toetsing van de additionaliteit in de periode 2007-2010. Daarvoor moesten ad-hocgegevens inzake de overheidsinvesteringen sector per sector en op lokaal, regionaal en nationaal niveau worden verzameld en bijeengebracht. De Commissie onderzocht de samenhang ervan met de tendensen in overheidsinvesteringen zoals die bleken uit statistieken van Eurostat, met name het ESR95-stelsel van rekeningen en de Classificatie van overheidsfuncties (COFOG, Classification of the Functions of Governments), en organiseerde een aantal bilaterale vergaderingen met lidstaten om het niveau van de gerapporteerde uitgaven te toetsen. Om deze problemen aan te pakken, heeft de Commissie voorgesteld om het verificatiesysteem voor 2014-2020 te hervormen, zoals wordt weergegeven in de conclusie.

De resultaten van de toetsing halverwege zijn samengevat in tabel 1, waarin het bevestigde peil van de gemiddelde jaarlijkse structurele uitgaven in de periode 2007-2010 wordt vergeleken met het vooraf overeengekomen peil. Ondanks de crisis waren de jaarlijkse structurele uitgaven gemiddeld 7,3 % hoger dan oorspronkelijk geraamd (102 miljard EUR in plaats van 95 miljard EUR⁵). Dit is te verklaren doordat in de convergentieregio's van tien lidstaten het peil van de structurele uitgaven gelijk was aan of hoger was dan het tijdens de toetsing vooraf overeengekomen peil (België, Bulgarije, Tsjechië, Spanje, Frankrijk, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Slowakije).

In zes lidstaten (Duitsland, Estland, Letland, Portugal, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk) was er maar een beperkt tekort ten opzichte van de oorspronkelijke verbintenissen. Twee lidstaten bleven meer dan 10 % onder hun voorafgaande verbintenis (Litouwen, Hongarije) en voor twee andere lidstaten was dat meer dan 20 % (Griekenland, Italië). Met uitzondering van Duitsland waren de lager dan verwachte uitgaven in de andere lidstaten in hoofdzaak te wijten aan de snelle achteruitgang van het macro-economische klimaat.

⁴ Zie http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_nl.cfm

⁵ Cijfers over de structurele uitgaven worden uitgedrukt in prijzen van 2006 in overeenstemming met de richtsnoeren van het werkdocument nr. 3 van december 2006.

TABEL 1 – Vooraf vastgesteld referentiepeil 2007-2013 en werkelijke uitgaven 2007-2010			
	Gem. referentiepeil 2007-2013	Gem. uitgaven 2007-2010	Vershil
BE	1 128	1 246	10,5%
BG	919	1 444	57,2%
CZ	2 549	2 649	3,9%
DE	16 504	16 452	-0,3%
EE	1 316	1 275	-3,1%
GR	8 661	6 719	-22,4%
ES	13 973	21 367	52,9%
FR	1 815	2 271	25,1%
IT	20 613	16 194	-21,4%
LV	971	902	-7,1%
LT	755	672	-11,1%
HU	3 330	2 867	-13,9%
MT	107	170	59,3%
AT	139	138	-0,9%
PL	7 940	12 531	57,8%
PT	3 946	3 624	-8,2%
RO	4 773	5 196	8,9%
SI	957	1 121	17,1%
SK	876	1 396	59,4%
UK	3 495	3 465	-0,9%
Totaal	94 765	101 698	7,3%
Opmerking: jaarlijks gemiddelde in miljoen EUR (prijzen van 2006)			

Griekenland werd zwaar getroffen door de crisis en bleef sinds eind 2008 in een zware recessie steken. Dit leidde tot twee aanpassingsprogramma's en financiële steun van de lidstaten van de eurozone en het Internationaal Monetair Fonds.

In Italië waren de lagere overheidsuitgaven het gevolg van een vooraf te ambitieus vastgesteld peil. Dat was gebaseerd op het investeringsprogramma "Fondo per le Aree Sottoutilizzate" dat de structuurfondsen van de EU aanvult met een nationale pijler voor regionale ontwikkeling, die hoofdzakelijk gericht is op de Mezzogiorno. In 2008-2009 diende er aanzienlijk te worden gesnoeid in het investeringsprogramma toen het land te kampen kreeg met de dringende noodzaak van begrotingsconsolidatie als antwoord op de crisis.

De belangrijkste onderliggende reden waardoor de uitgaven in Spanje hoger waren dan verwacht, waren de in 2009 aangenomen maatregelenpakketten voor economisch herstel voor lokale basisinfrastructuur (ongeveer 7 à 8 miljard EUR) en voor duurzame economie (ongeveer 4 à 5 miljard EUR) om de eerste effecten van de crisis te bestrijden. Evenzo heeft de regering in Slowakije in 2009 en 2010 drie stimuleringspakketten aangenomen ter grootte van ongeveer 1 % van het bbp, om de werkgelegenheid te bevorderen, O&O te stimuleren en investeringen in energie-efficiëntie te ondersteunen.

In het geval van Polen is het een combinatie van stimuleringsmaatregelen ter ontwikkeling van het menselijk potentieel en de basisinfrastructuur die heeft geleid tot de hoger dan verwachte structurele uitgaven. Ten slotte is het hoger dan verwachte peil van de uitgaven in Bulgarije het gevolg van de sterke economische expansie vóór de crisis, met een sterke stijging van de bruto-investeringen in vaste activa.

3. HERZIENING VAN HET BEOOGDE PEIL IN DE PERIODE 2007-2013

Bij de tussentijdse toetsing hebben tien lidstaten (Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Portugal en het Verenigd Koninkrijk) in overeenstemming met de bepalingen van de verordening betreffende de structuurfondsen⁶ de Commissie verzocht om het peil van de overheidsuitgaven in 2007-2013 te verlagen ten opzichte van het vooraf overeengekomen peil.

De Commissie heeft deze verzoeken beoordeeld en heeft in overleg met de lidstaten besloten om het peil van de structurele uitgaven te wijzigen, rekening houdend met de gewijzigde economische situatie sinds het begin van de programmeringsperiode. De Commissie heeft de volgende drie opties voor een nieuw referentiepeil voor overheidsuitgaven uitgewerkt:

1) Het gedeelte van het bbp dat wordt besteed aan overheidsinvesteringen handhaven: Deze optie houdt in dat het nieuwe "referentiepeil", wat het aandeel in het bbp betreft, equivalent is aan het bij de voorafgaande toetsing vastgestelde peil. Het doel is het niveau van de overheidsinvesteringen in overeenstemming te houden met de omvang van de nationale economie (m.a.w. het bbp). Dat betekent dat de verlaging van het "referentiepeil" aanvaardbaar is indien ze evenredig is met de afname van de economische activiteit.

2) De inbreng van de primaire overheidsinkomsten constant houden. Een tweede optie is om het nieuwe referentiepeil in verhouding te brengen tot de totale primaire inkomsten. Het nieuwe "referentiepeil" is equivalent aan het peil dat werd vastgesteld bij de toetsing vooraf in termen van de totale primaire inkomsten van de centrale overheid. Het doel is het niveau van de overheidsinvesteringen in overeenstemming te houden met de financiële middelen van de overheidssector.

3) De overheidsuitgaven in de periode 2000-2006 (2004-2006 voor de 12 nieuwe lidstaten) als de nieuwe referentiewaarde nemen. Deze optie stelt de lidstaten in staat om het nieuwe referentiepeil af te stemmen op de overheidsuitgaven in de vorige programmeringsperiode. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van die lidstaten die te ambitieus waren bij het vaststellen van hun niveau van overheidsuitgaven voor de periode 2007-2013, op basis van overdreven optimistische economische vooruitzichten.

Het nieuwe referentiepeil voor Tsjechië, Estland, Litouwen en Hongarije is in overeenstemming met optie 1). Het nieuwe referentiepeil voor het Verenigd Koninkrijk en Letland is in overeenstemming met optie 2) respectievelijk 3).

In de overige vier lidstaten werd bij de herziening van het referentiepeil rekening gehouden met een aantal bijkomende elementen. In Duitsland dalen de overheidsuitgaven voor een actief arbeidsmarktbeleid in de Oost-Duitse convergentieregio's sneller dan aanvankelijk gepland, overeenkomstig een sterke en onverwachte daling van de werkloosheid. De Commissie aanvaardde deze daling omdat de arbeidsmarktuutgaven op per capita-basis constant blijven.

In het geval van Griekenland en Portugal heeft de Commissie erop toegezien dat het nieuwe peil van de overheidsinvesteringen in de periode 2007-2013 in de lijn ligt van de beleidsvoorwaarden van de economische aanpassingsprogramma's die werden overeengekomen met de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds. Met deze programma's wordt in beide landen een

⁶ Artikel 15, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

aanzienlijke daling van de overheidsfinanciën beoogd op terreinen die in aanmerking komen voor steun uit de structuurfondsen, waaronder onderwijs, opleiding, kapitaaluitgaven en de uitgaven door overheidsbedrijven.

Er wordt verwacht dat de overheidsinvesteringen in Griekenland zullen dalen van 3,1 % van het bbp in de periode 2007-2010 tot 2,2 % per jaar in de periode 2011-2013. In absolute termen betekent dit een jaarlijkse vermindering van 2,5 miljard EUR.

Er wordt verwacht dat de overheidsinvesteringen (bruto-investeringen in vaste activa van de overheid) in Portugal zullen inkrimpen van 3 % van het bbp in de periode 2007-2010 tot 2,1 % per jaar in de periode 2011-2013 om te voldoen aan de vereisten van het economische aanpassingsprogramma. Dit betekent een jaarlijkse daling met ongeveer 1,8 miljard EUR.

De Italiaanse economie is zwaar getroffen door de staatsschuldcrisis in de eurozone. Om het hoofd te bieden aan de verslechtering van de totale overheidsschuld, heeft de Italiaanse regering de laatste jaren aanzienlijke budgettaire consolidatiemaatregelen genomen. Het ging om geplande besparingen in uitgaven voor de ministeries en bezuinigingen in transfers naar subnationale overheden. De laatstgenoemde bezuinigingen troffen ook de vaste kapitaaluitgaven, waarvan wordt verwacht dat ze zullen dalen van 2,3 % tot 1,5 % van het bbp in de periode 2007-2013. Dit heeft tot gevolg dat de budgettaire consolidatie-inspanningen een grote impact hadden op de capaciteit van Italië om het voor de periode 2007-2013 overeengekomen peil van de overheidsuitgaven te handhaven.

Het vooraf vastgestelde referentiepeil en het nieuwe zijn terug te vinden in tabel 2. Het herziene bedrag vormt het nieuwe beoogde peil wanneer zal worden getoetst of de additionaliteit gerespecteerd werd. Dit zal gebeuren tijdens de toetsing achteraf op 31 december 2016.

TABEL 2: De nieuwe op grond van artikel 15, lid 4 besliste referentiepeilen			
	Gem. referentiepeil 2007-2013	Nieuw gem. referentiepeil 2007-2013	Vershil
BE	1 128	1 128	0,0%
BG	919	919	0,0%
CZ	2 549	2 271	-10,9%
DE	16 504	14 562	-11,8%
EE	1 316	1 276	-3,0%
GR	8 661	6 125	-29,3%
ES	13 973	13 973	0,0%
FR	1 815	1 815	0,0%
IT	20 613	13 860	-32,8%
LV	971	770	-20,7%
LT	755	598	-20,8%
HU	3 330	2 828	-15,1%
MT	107	107	0,0%
AT	139	139	0,0%
PL	7 940	7 940	0,0%
PT	3 946	2 637	-33,2%
RO	4 773	4 773	0,0%
SI	957	957	0,0%
SK	876	876	0,0%
UK	3 465	3 072	-11,3%
Totaal	94 765	80 624	-14,9%

Opmerking: jaarlijks gemiddelde in miljoen EUR (prijzen van 2006)

Het nieuwe geaggregeerde referentiepeil voor 2007-2013 (80,6 miljard EUR) is 15 % lager dan wat werd vastgesteld tijdens de toetsingsfase vooraf (94,8 miljard EUR). De sterkste dalingen vonden plaats in Portugal (- 33,2 %), Italië (- 32,8 %) en Griekenland (- 29,3 %), gevolgd door Litouwen (- 20,8 %) en Letland (- 20,7 %). Bijgevolg wordt verwacht dat de bruto-investeringen in vaste activa in de EU27, die in de periode 2007-2010 2,7 % van het bbp bedroegen, zullen afnemen tot 2,3 % van het bbp in de periode 2011-2014, d.i. minder dan het niveau van vóór de crisis.

Het is echter belangrijk hierbij op te merken dat het peil van de nationale overheidsinvesteringen in de meeste convergentieregio's aanzienlijk blijft. Gemiddeld investeren de lidstaten bijna 500 EUR per inwoner en per jaar in de convergentieregio 's in de periode 2007-2013. Overheidsinvesteringen per inwoner per jaar blijven eveneens significant in die landen waar het referentiepeil is verlaagd, bijvoorbeeld 959 EUR in Oost-Duitsland, 795 EUR in de Mezzogiorno, 600 EUR in Griekenland, 351 EUR in Portugal en 333 EUR in Letland.

Om groei op lange termijn aan te kunnen houden, is het belangrijk dat overheidsfinanciën opnieuw gezond worden gemaakt door middel van fiscale consolidatie. Maar dit zal verder van invloed zijn op de capaciteit van de lidstaten om de groei op middellange termijn te ondersteunen en om hun verbintenissen inzake additionaliteit na te komen. Het is bijgevolg aannemelijk dat de toetsing achteraf voor de periode 2011-2013 verdere aanpassingen tot gevolg zal hebben.

4. CONCLUSIE

Additionaliteit is een hoeksteen van het cohesiebeleid en garandeert dat het de eigenschappen heeft van een investeringsbeleid.

Voor het eerst sinds de start van de additionaliteitstoetsing, heeft de EU te kampen met een diepe economische crisis. De budgettaire en fiscale gevolgen van de crisis hebben geleid tot een neerwaartse herziening van de overheidsuitgaven in de convergentieregio's van een aantal lidstaten. Ondanks de noodzakelijke begrotingsconsolidatie hebben veel landen tussen 2007 en 2010 toch belangrijke structurele uitgaven per hoofd van de bevolking gedaan. Het cohesiebeleid heeft een niet te verwaarlozen aandeel in de overheidsinvesteringen van veel lidstaten en blijft een essentiële voorwaarde om blijvend hoge investeringen voor de financiering van op groei gericht beleid in heel Europa in stand te kunnen houden.

Op basis van dit verslag zal de Commissie in 2016 bij de toetsing achteraf nagaan of de lidstaten het additionaliteitsbeginsel in de periode 2007-2013 hebben gerespecteerd. Op dat moment zal het peil van de structurele uitgaven worden geanalyseerd met inbegrip van de jaren 2011-2013, die voor de meeste lidstaten een periode betekenen van begrotingsconsolidatie en bijstellen van de uitgaven. Dit kan een verdere herziening van de additionaliteitsdoelstellingen noodzakelijk maken.

De tussentijdse additionaliteitstoetsing bracht ook een aantal zwakke punten in het huidige stelsel aan het licht. De resultaten zijn niet volledig vergelijkbaar tussen de lidstaten. Het ad-hoctoetsingsproces vereist veel middelen, zowel in de lidstaten als in de Commissie en het toetsingssysteem is niet aangepast aan de nieuwe economische governance van de EU.

Om dit probleem aan te pakken, heeft de Commissie een voorstel ingediend om de toetsing van het additionaliteitsbeginsel voor de periode 2014-2020 te hervormen.

Het doel is om een rechtstreeks verband te leggen tussen de additionaliteit en het stabiliteits- en groeipact om zo in een transparant en publiek kader komaf te maken met de "afruil" tussen additionaliteit en overheidstekort en om het toetsingssysteem eenvoudiger, beter vergelijkbaar en minder omslachtig te maken. Hoewel de verscheidenheid aan investeringen in het kader van het cohesiebeleid er niet volledig door gedekt wordt (met name op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, opleiding en sociale integratie) kan voor de toetsing bij voorkeur gebruik worden gemaakt van de informatie over de overheidsinvesteringen (bruto-investeringen in vaste activa) van de stabiliteits- en convergentieprogramm's (SCP's). Het is bij het tot stand brengen van het voorgestelde systeem belangrijk om de doeltreffendheid en de toegevoegde waarde van het cohesiebeleid in de volgende programmeringsperiode te waarborgen.