



Brussel, 23.3.2017
COM(2017) 138 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Additionaliteitstoetsing achteraf voor de periode 2007-2013

1. INLEIDING

Additionaliteit is een beginsel van het cohesiebeleid van de Europese Unie en moet ervoor zorgen dat de structuurfondsen¹ gelijkgestelde overheidsuitgaven van een lidstaat aanvullen zonder ze te vervangen.

In artikel 15 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad is bepaald dat de Commissie uiterlijk eind 2016 in samenwerking met elke betrokken lidstaat nagaat of de additionaliteit voor de convergentiedoelstelling in acht is genomen en dat zij de resultaten van deze toetsing publiceert. Hoewel in de regelgeving is bepaald dat Kroatië voor deze toetsing over een extra jaar beschikt, hebben de Kroatische autoriteiten besloten alle documentatie één jaar vroeger in te dienen.

Met dit verslag wordt de toetsing van de additionaliteit voor de programmeringsperiode 2007-2013 afgerond, na de voorafgaande toetsing in 2007 en de toetsing halverwege in 2011-2012.

De additionaliteit wordt geacht te zijn nageleefd als het gemiddelde peil van de structurele uitgaven² van de lidstaat in de periode 2007-2013 in reële termen³ ten minste gelijk is aan het bij het begin van die periode vastgestelde peil of aan het peil zoals dat bij de toetsing halverwege in 2011 en 2012 werd herzien op grond van de aanzienlijk gewijzigde economische situatie⁴ ("het referentiepeil").

In dit verslag zijn de resultaten samengevat van de in 2016 uitgevoerde toetsing achteraf voor de volledige programmeringsperiode 2007-2013⁵. Naleving van de additionaliteit is waarschijnlijk nog nooit zo moeilijk geweest als in deze periode, aangezien de EU in deze jaren de ergste economische neergang sinds meerdere decennia heeft gekend. De aanzienlijke inkrimping van de economische activiteit, die in 2008 begon, had een groot effect op de overheidsfinanciën in de lidstaten en heeft geleid tot strikte plannen voor begrotingsconsolidatie, die vooral bedoeld zijn om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren. Als gevolg daarvan zijn de overheidsinvesteringen aanzienlijk gedaald⁶.

Uit de toetsing achteraf komen drie belangrijke bevindingen naar voren:

¹ Additionaliteit heeft uitsluitend betrekking op het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het Cohesiefonds wordt niet in beschouwing genomen.

² Overeenkomstig werkdocument nr. 3 van de Commissie van december 2006 "*vallen onder subsidiabele nationale overheidsuitgaven alle structurele overheidsuitgaven of daarmee gelijk te stellen structuuruitgaven afkomstig uit de begroting van de staats-, regionale of lokale overheidsinstanties die in aanmerking komen voor steun uit de structuurfondsen, ook als slechts een deel van deze uitgaven werkelijk uit de structuurfondsen wordt medegefinancierd*".

³ In prijzen van 2006.

⁴ In artikel 15 is bepaald dat "*de Commissie in overleg met de lidstaat [kan] besluiten het vereiste peil van de structuuruitgaven te wijzigen, indien de economische situatie in de betrokken lidstaat aanmerkelijk verschilt van die op het tijdstip van de vaststelling [bij de voorafgaande toetsing] van het peil van de structurele overheidsuitgaven of daarmee gelijk te stellen structuuruitgaven*".

⁵ In artikel 15 is ook bepaald dat "*[d]e Commissie [...], per lidstaat, de resultaten van de toetsing van de additionaliteit [publiceert], inclusief de methodologie en de informatiebronnen, na de afronding van elk van de drie toetsingsstadia*".

⁶ Overheidsinvesteringen zijn de bruto-investeringen in vaste activa van de overheid (P.51g in het Europees systeem van rekeningen (ESR 2010)).

In de eerste plaats lag het geaggregeerde peil van de structurele uitgaven van de lidstaten in de convergentieregio's in de periode 2007-2013 (jaarlijks gemiddeld 94,4 miljard EUR in 2007-2013) ongeveer 1,2 miljard lager dan het vooraf vastgestelde peil (95,6 miljard EUR) en 13 miljard EUR hoger dan het bij de toetsing halverwege vastgestelde geaggregeerde peil (81,4 miljard EUR), ongeacht een aantal aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. Over het algemeen worden de grootste verschillen aangetroffen in de lidstaten die het zwaarst werden getroffen door de economische neergang en de crisis van de overheidsfinanciën.

In de tweede plaats eerbiedigden alle lidstaten behalve Griekenland hun referentiepeil met betrekking tot de additionaliteit voor de periode 2007-2013, zoals dat vooraf in de nationale strategische referentiekaders (NSRK's) werd vastgesteld of zoals het bij de toetsing halverwege werd herzien. In zes landen werd het bij de voorafgaande toetsing vastgestelde referentiepeil niet behaald, maar wel het definitieve referentiepeil (Tsjechië, Duitsland, Italië, Litouwen, Hongarije en Portugal), als gevolg van de neerwaartse herziening bij de toetsing halverwege.

In de derde plaats werden de tekortkomingen van de methode om de additionaliteit te toetsen, die al bij de toetsing halverwege waren vastgesteld, bij de toetsing achteraf bevestigd. De omvang van de in te dienen informatie vormt een aanzienlijke belasting voor de lidstaten en bemoeilijkt voor de Commissie de toetsing, temeer omdat de officiële in de EU beschikbare statistieken en de uiteenlopende methoden voor de toetsing van de additionaliteit die in de lidstaten worden gebruikt, niet gemakkelijk met elkaar kunnen worden vergeleken. Onder meer om deze redenen is de additionaliteitstoetsing voor de periode 2014-2020 aanzienlijk vereenvoudigd en op de economische governance van de EU afgestemd. Ondanks deze aanpassing blijft de additionaliteit een centraal element van het cohesiebeidskader voor de periode 2014-2020 om groeistimulerende investeringen aan te moedigen.

2. DE ECONOMISCHE CONTEXT IN DE PROGRAMMERINGSPERIODE 2007-2013

De uitvoering van het cohesiebeleid in 2007-2013 vond plaats in de moeilijkste economische context sinds de invoering van het cohesiebeleid van de EU. Het reële bbp in de EU was in 2013 nog steeds lager dan in 2007 door de grote invloed van de economische neergang die in 2008 van start ging en daarna nog verergerde. De bbp-groei op jaarbasis⁷ was negatief in 2009 (- 4,4 %) en 2012 (- 0,5 %) en stagneerde bijna in 2008 (0,4 %) en 2013 (0,2 %). De verwachte gemiddelde bbp-groei op jaarbasis voor de EU-27 in de periode 2007-2009⁸ bedroeg bij de vaststelling van het referentiepeil 2,6 %, terwijl het waargenomen percentage - 0,3 % bedraagt.

De economische neergang heeft geleid tot een drastische verslechtering van de situatie op de arbeidsmarkt. De geharmoniseerde werkloosheidsgraad in de EU-28 nam gestaag toe van 7 % in 2008 tot 10,9 % in 2013. De gevolgen voor de arbeidsmarkt waren bijzonder ernstig in de lidstaten die het zwaarst werden getroffen door een inkrimping van de economische activiteit. Zo is de werkloosheidsgraad in Griekenland gestegen van 7,8 % in 2008 tot 27,5 % in 2013 en in Spanje van 8,2 % in 2007 tot 26,1 % in 2013. Ook zijn de sociale omstandigheden aanzienlijk verslechterd in de hele EU en in het bijzonder in bepaalde lidstaten. Het aandeel van de bevolking dat wordt bedreigd door armoede of sociale uitsluiting is gestegen van 23,7 % in 2008 tot 24,5 % in 2013. In bepaalde

⁷ Bron: Eurostat-extractie van 31 januari 2017.

⁸ Economische najaarsprognoses van de Europese Commissie, 2007.

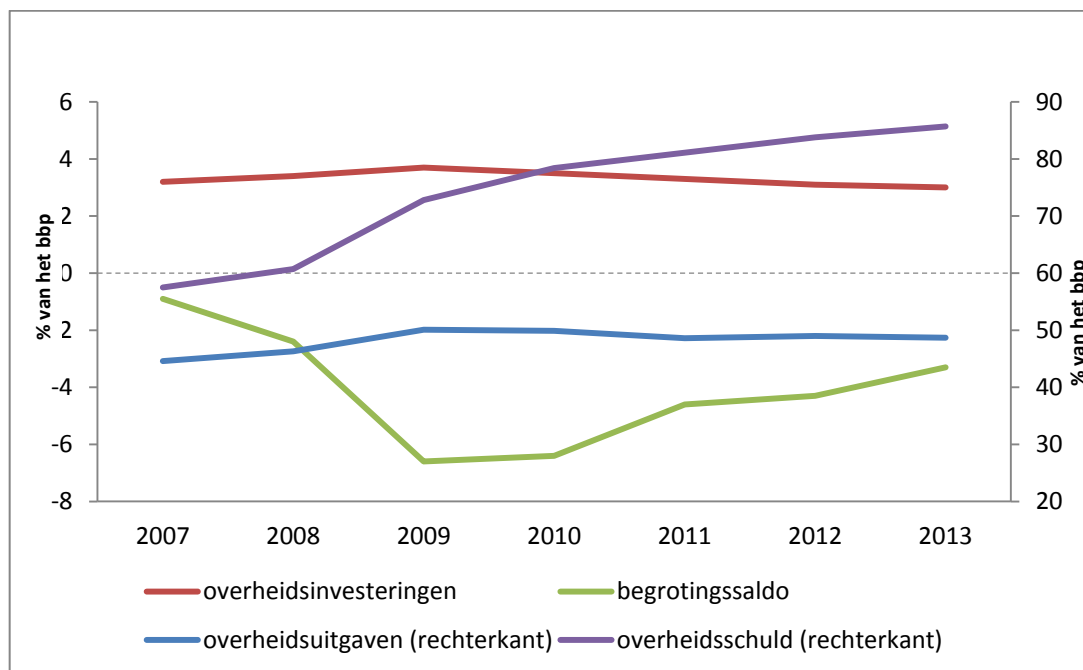
lidstaten lag dit aandeel aan het einde van de programmeringsperiode aanzienlijk hoger dan het EU-gemiddelde (bijvoorbeeld 48 % in Bulgarije, 41,9 % in Roemenië of 35,7 % in Griekenland).

De inkrimping van de economische activiteit en de verslechtering van de arbeidsmarktsituatie en sociale omstandigheden hebben geleid tot toenemende druk op de overheidsuitgaven. Deze zijn sterk toegenomen in 2008 en 2009 tot een gemiddelde totale uitgavenquote van de overheid van meer dan 50 % van het bbp in de EU, de hoogste sinds 1995. Dit is grotendeels het effect van de automatische stabilisatoren, waaruit ook blijkt waarom de overheidsinkomsten helemaal niet zijn gestegen: de voornaamste inkomstenbronnen van de overheid (belastingen en sociale bijdragen) zijn in absolute cijfers gedaald⁹. Automatische stabilisatoren worden gewoonlijk gedefinieerd als de elementen van het begrotingsbeleid die de belastingdruk verminderen en de overheidsuitgaven doen stijgen zonder discretionaire overheidsmaatregelen. Zij zorgen bijvoorbeeld meteen voor inkomensvervanging zodra de werkloosheid begint te stijgen. De stijging van de overheidsuitgaven ten opzichte van het bbp komt vooral tot uiting in de socialezekerheidsuitgaven, die vanaf 2009 gemiddeld 2,5 procentpunten van het bbp hoger lagen dan vóór de crisis. De stijging van de socialezekerheidsuitgaven was zelfs nog hoger in sommige van de lidstaten die het zwaarst werden getroffen door de inkrimping van het bbp. De stijging van de rentelasten op de overheidsschuld was in deze landen ook aanzienlijk en bedroeg in een aantal van deze landen meer dan 2 procentpunten van het bbp in vergelijking met vóór de crisis.

De groeiende druk op de overheidsuitgaven en de stagnatie van de overheidsinkomsten hebben in de meeste lidstaten geleid tot een sterke stijging van het begrotingstekort in procent van het bbp. Dit is gedaald van - 0,9 % in 2007 tot een dieptepunt van - 6,6 % (EU-gemiddelde) in 2009 en lag nog steeds lager dan - 3 % (- 3,3 % van het bbp) in 2013. In 2010 waren meer dan 20 lidstaten onderworpen aan de buitensporigtekortprocedure, het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. De bruto-overheidsschuld steeg in de EU van 57,6 % van het bbp in 2007 tot 85,7 % in 2013. Door deze ontwikkelingen ontstond enige bezorgdheid over de duurzaamheid van de overheidsfinanciën in bepaalde landen. In een aantal gevallen heeft die geleid tot externe financiële bijstand van Europese en internationale instellingen mits uitvoering van economische aanpassingsprogramma's.

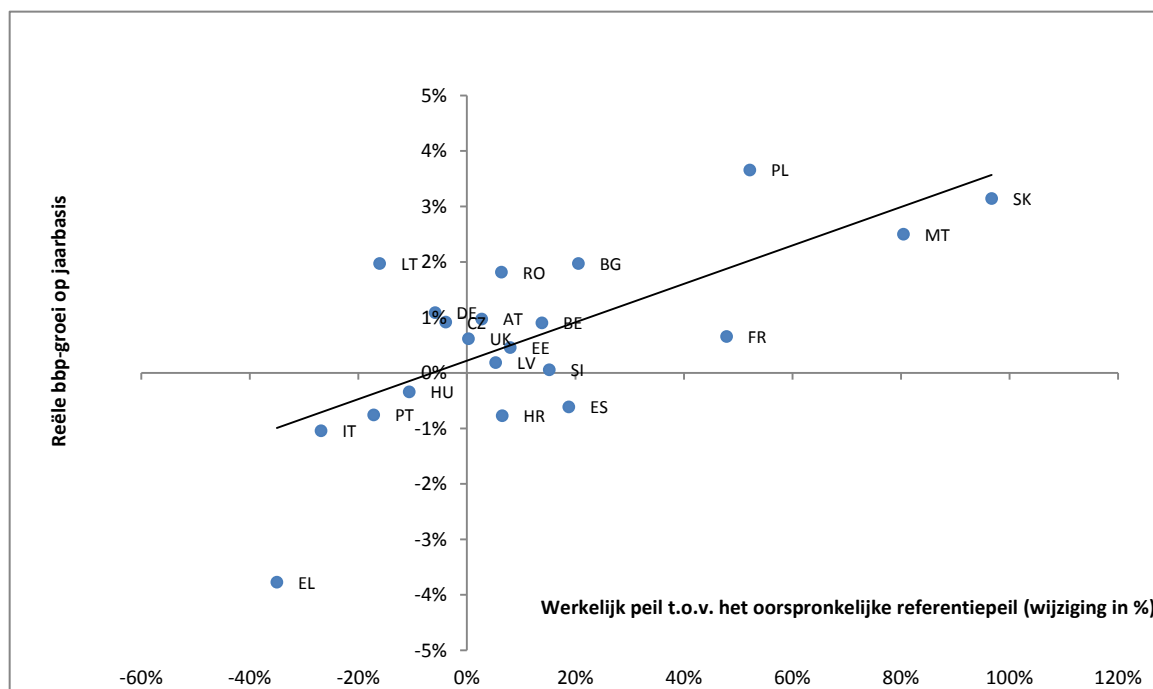
⁹ In overeenstemming met de rol van belastinginkomsten als automatische stabilisator.

Figuur 1: Overheidsuitgaven en -investeringen en overheidstekort en -schuld



De stijging van de overheidsuitgaven als percentage van het bbp hield niet in dat de overheidsinvesteringen in de EU gedurende de hele programmeringsperiode zijn gestegen. Integendeel, de overheidsinvesteringen zijn aanzienlijk gedaald in de lidstaten die het zwaarst werden getroffen door de inkringing van de economische activiteit en de crisis van de overheidsfinanciën. In het algemeen zijn dit de lidstaten met de grootste afwijking ten opzichte van het oorspronkelijke referentiepeil (figuur 2, X-as). Van alle uitgavenposten vertoonden de overheidsinvesteringen bij uitstek de grootste inkringing, zelfs nadat de maatregelenpakketten voor economisch herstel op Europees en nationaal niveau waren aangenomen om de negatieve gevolgen van de daling van het bbp en de werkgelegenheid in de eerste jaren van de crisis tegen te gaan. Dankzij deze maatregelenpakketten voor economisch herstel konden bepaalde lidstaten de additionaliteit in acht nemen zonder verlaging van hun referentiepeil bij de toetsing halverwege, ook al zijn de overheidsinvesteringen in het tweede deel van de programmeringsperiode aanzienlijk gedaald.

Figuur 2: Verschil tussen vooraf overeengekomen referentiepeil en achteraf vastgestelde structuuruitgaven (X-as) en gemiddelde groei van het bbp 2007-2013 (Y-as)



Bron: Eurostat en berekeningen van de Commissie

3. HET PROCES VAN DE TOETSING ACHTERAF VOOR DE PERIODE 2007-2013

De 21 lidstaten die betrokken zijn bij de toetsing van de additionaliteit (met ten minste een convergentieregio in de periode 2007-2013) moesten uiterlijk 31 januari 2016 de nodige informatie en desbetreffende tabellen met definitieve gegevens indienen. Dit is gebeurd, hoewel bepaalde lidstaten de informatie te laat (in een aantal gevallen meerdere maanden te laat) hebben ingediend.

Zodra de lidstaten deze informatie hadden ingediend, onderzocht de Commissie de samenhang ervan met de tendensen in overheidsinvesteringen zoals die bleken uit de classificatie van overheidsfuncties¹⁰, die Eurostat overeenkomstig het Europees systeem van rekeningen (ESR 2010) verstrekt. In een aantal gevallen maakte de Commissie ook gebruik van openbaar beschikbare informatie over nationale uitgaven of verzocht zij de nationale instanties in diverse bilaterale uitwisselingen specifiek om extra informatie. Bijvoorbeeld verzocht de Commissie de nationale instanties om extra verduidelijkingen over de gegevens en methoden die waren gebruikt voor de berekening van de uitgaven in specifieke uitgavencategorieën, of om extra informatie over de structuuruitgaven van overheidsbedrijven of per regio. Hierdoor konden de meeste discrepanties worden verklaard en kon het oorspronkelijk aan de Commissie voorgestelde peil van de uitgaven in verschillende gevallen worden gewijzigd (bijvoorbeeld voor Bulgarije, Spanje, Letland, Hongarije en Polen).

Methodologisch gezien was het moeilijk de structurele uitgaven van een lidstaat vast te stellen, zoals al bij de toetsing halverwege duidelijk was geworden. Voor de lidstaten hield het in dat zij ad-hocgegevens over overheidsinvesteringen per thema en per overheidsniveau moesten verzamelen en aggregeren. Daartoe moesten de uitgaven voor bepaalde regio's worden gescheiden, wanneer slechts een bepaald deel van het land voor steun in het kader van de convergentiedoelstelling in aanmerking kwam. De door de lidstaten voorgestelde methoden werden vaak uitsluitend voor de toetsing van de additionaliteit gebruikt. Voor de Commissie was de grootste moeilijkheid het gebrek aan vergelijkbaarheid tussen de niet-geharmoniseerde gegevens van de lidstaten en de in officiële Europese statistieken beschikbare gegevens, waarin de overheidsgegevens niet regionaal zijn uitgesplitst. Ook de toetsing van de uitgaven van overheidsbedrijven vormde een probleem, aangezien de weergave daarvan niet geharmoniseerd is. In die gevallen verzocht de Commissie de lidstaten om publieke verslagen die door interne of externe audits zijn gecertificeerd.

Een ander probleem was dat bepaalde lidstaten (bijvoorbeeld Polen) hun methode om vast te stellen welke uitgaven relevant zijn in het kader van de additionaliteit, hebben gewijzigd. De verbeteringen die in de systemen werden aangebracht met het oog op een betere weergave van de relevante uitgaven, maken het niet ten volle mogelijk om de relevante uitgaven in uiteenlopende programmeringsperioden onderling te vergelijken.

Bovendien wordt de vergelijkbaarheid bemoeilijkt door de verschillen in de methoden die de verschillende lidstaten gebruiken om de structurele uitgaven te berekenen. Deze verschillen kunnen zorgen voor een significante vertekening bij de beoordeling door de

¹⁰ De huidige versie van de classificatie van overheidsfuncties (Classification of the Functions of Governments, afgekort COFOG) werd in 1999 ontwikkeld door de [Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling](#) en gepubliceerd door de Afdeling statistiek van de [Verenigde Naties](#) als norm voor de classificatie van de doelstellingen van overheidsactiviteiten.

Commissie. De wijze waarop de lidstaten de uitgaven vastleggen en indelen om de additionaliteit te toetsen, verschilt sterk van de ene lidstaat tot de andere.

Door de diverse uitwisselingen tussen de Commissie en de lidstaten is een sterk vertrouwen gerechtvaardigd in de betrouwbaarheid en samenhang van de informatie die met het oog op de toetsing van de additionaliteit werd ingediend. Zodra over het peil van de werkelijke uitgaven en de gebruikte methode overeenstemming werd bereikt tussen de nationale instanties en de Commissie, heeft de Commissie het resultaat per brief aan de betrokken lidstaten meegedeeld.

4. STRUCTURELE UITGAVEN IN DE CONVERGENTIEREGIO'S IN DE PERIODE 2007-2013

De resultaten van de toetsing achteraf zijn samengevat in tabel 1, waarin het achteraf vastgestelde peil van de gemiddelde jaarlijkse structurele uitgaven in de periode 2007-2013 wordt vergeleken met het vooraf overeengekomen of bij de toetsing halverwege herziene referentiepeil. De gemiddelde jaarlijkse structurele uitgaven (94,4 miljard EUR), uitgedrukt in prijzen van 2006, lagen gemiddeld zowat 1 % lager dan oorspronkelijk geraamd (95,6 miljard EUR), maar ongeveer 16 % hoger dan het geaggregeerde referentiepeil zoals herzien bij de toetsing halverwege (81,4 miljard EUR). Dit positieve verschil is vooral het gevolg van de structurele uitgaven van de lidstaten waarvan het referentiepeil bij de toetsing halverwege niet werd herzien. Dit wijst erop dat de verlaging van het referentiepeil in tien lidstaten evenwichtig en realistisch was.

Tabel 1: Referentiepeil vooraf en halverwege en werkelijke structurele uitgaven¹¹

Lidstaat	Gemiddelde referentiepeil vooraf 2007-2013	Referentiepeil halverwege 2007-2013	Werkelijke uitgaven 2007-2013
België	1 128	1 128	1 284
Bulgarije	919	919	1 108
Tsjechië	2 549	2 271	2 450
Duitsland	16 504	14 562	15 538
Estland	1 316	1 276	1 421
Griekenland	8 661	6 125	5 628
Spanje	13 973	13 973	16 599
Frankrijk	1 815	1 815	2 684
Kroatië	818	818	871
Italië	20 613	13 860	15 076
Letland	971	770	1 023
Litouwen	755	598	634
Hongarije	3 330	2 828	2 976
Malta	107	107	193
Oostenrijk	139	139	143
Polen	7 940	7 940	12 080
Portugal	3 946	2 637	3 268
Roemenië	4 773	4 773	5 077
Slovenië	957	957	1 103
Slowakije	876	876	1 723
Ver. Koninkrijk	3 495	3 072	3 505
Totaal	95 585	81 444	94 383

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

Toch blijken uit een vergelijking van het vooraf vastgestelde referentiepeil en het achteraf vastgestelde peil aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. Bijvoorbeeld lagen

¹¹ De gegevens werden door de lidstaten ingediend voor de toetsing van de additionaliteit en werden in een aantal gevallen gewijzigd in overleg met de Commissie.

de werkelijke structurele uitgaven voor de periode 2007-2013 in Griekenland 35 % lager dan het vooraf vastgestelde referentiepeil. Het verschil bedraagt meer dan 25 % in Italië en 10 à 20 % in Hongarije, Litouwen en Portugal. Anderzijds lagen de werkelijke structurele uitgaven voor de periode 2007-2013 in bepaalde lidstaten aanzienlijk hoger dan het oorspronkelijke referentiepeil: maar liefst 97 % in Slowakije, 80 % in Malta en meer dan 50 % in Polen. Er is een significante correlatie tussen structurele uitgaven en de impact van de economische neergang in de lidstaat. Vooral in de lidstaten die het zwaarst door de crisis werden getroffen, liggen de uitgaven lager dan verwacht. Spanje is hierop de belangrijkste uitzondering, door het hoge peil van de uitgaven tot in 2010 en onder meer de goedkeuring van twee maatregelenpakketten voor economisch herstel om de gevolgen van de economische neergang tegen te gaan.

De structurele uitgaven van de lidstaten vertoonden een dalende tendens in de tweede helft van de programmeringsperiode. Het hoogste peil van structurele uitgaven werd vastgesteld in de eerste drie jaar van de periode (tot 2009); deze begonnen af te nemen in 2010 en daalden aanzienlijk vanaf 2011 met de neergang van de economische activiteit en de groeiende druk op de overheidsfinanciën. Daarom verzochten bepaalde lidstaten de Commissie bij de additionaliteitstoetsing halverwege om een verlaging van hun referentiepeil, zoals in het rechtskader is voorzien, om dit peil beter af te stemmen op de aanzienlijk gewijzigde economische situatie. De Commissie besloot ten slotte het referentiepeil voor tien lidstaten te verlagen¹². Het referentiepeil werd met ten minste 20 % verlaagd in vijf lidstaten (Griekenland, Italië, Letland, Litouwen en Portugal) en met ten minste 10 % in vier andere (Tsjechië, Duitsland, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk).

Tot de structurele uitgaven die relevant zijn in het kader van de additionaliteit, behoort de medefinanciering door nationale overheden in het kader van het Europese cohesiebeleid. Gemiddeld bestaat ongeveer 9,7 van de 94,4 miljard EUR structurele uitgaven per jaar uit nationale medefinanciering van projecten in het kader van het cohesiebeleid. Dit aandeel is het hoogst in Portugal en Polen, waar nationale medefinanciering bijna een kwart van de totale door de lidstaat gefinancierde structurele uitgaven vertegenwoordigt. Wat de EU-financiering betreft, bedragen de totale uitgaven uit het EFRO en het ESF ongeveer 21,4 miljard EUR, goed voor zowat 18 % van de totale structurele uitgaven wanneer zowel de nationale financieringsbronnen als die van de EU in aanmerking worden genomen (117 miljard EUR). Dit aandeel bedraagt meer dan 40 % in landen als Litouwen of Portugal. Het gemiddelde aandeel van het EFRO en het ESF vertoonde de laatste jaren van de programmeringsperiode een stijgende tendens wegens de daling van de structurele uitgaven van de lidstaten.

De structurele uitgaven voor de hele programmeringsperiode bedragen 819 miljard EUR, met inachtneming van zowel de nationale financiering als de structuurfondsen. Dit bedrag is goed voor ongeveer 4,2 % van het bbp van de convergentieregio's en zowat 2 % van de totale overheidsuitgaven van de 21 lidstaten die in die periode relevant zijn in het kader van de additionaliteit.

Ten opzichte van de vorige programmeringsperiode (2000-2006 of 2004-2006) zijn de structurele uitgaven toegenomen met 2 % ondanks de gevolgen van de economische neergang. Dit is vooral het gevolg van de toename van de structurele uitgaven in de lidstaten die in 2004 of later tot de Europese Unie zijn toegetreden (stijging van 30 % in al deze lidstaten, behalve in Tsjechië, Litouwen en Hongarije, waar de structurele

¹² Mededeling van de Commissie. Resultaten van de tussentijdse additionaliteitstoetsing 2007-2013. COM(2013) 104 final.

uitgaven zijn gedaald). De structurele uitgaven zijn ook afgenomen in Duitsland, Griekenland, Italië en Portugal, als gevolg van de economische neergang en bepaalde uitzonderlijke uitgaven in de periode 2000-2006 (bijvoorbeeld de Olympische Spelen van 2004 in Griekenland en de uitgaven in verband met de hereniging in Duitsland).

5. CONCLUSIES

De programmeringsperiode 2007-2013 werd gekenmerkt door een sterke verslechtering van de economische context en de sociale omstandigheden. De groei van het bbp was lager dan verwacht en zowel de werkloosheidsgraad als het aandeel van de bevolking dat wordt bedreigd door armoede of sociale uitsluiting zijn in bepaalde lidstaten aanzienlijk gestegen. Naleving van de additionaliteit was in die context moeilijk als gevolg van de toenemende druk op de socialezekerheidsuitgaven, met name in de lidstaten die het zwaarst werden getroffen door de neergang, en als gevolg van de budgettaire consolidatiemaatregelen die met het oog op duurzame overheidsfinanciën werden genomen. Dit zijn de belangrijkste redenen waarom bepaalde lidstaten hebben voorgesteld om het oorspronkelijke referentiepeil dat vooraf in de NSRK's werd vastgesteld te verlagen.

In het algemeen kon de additionaliteit meestal dankzij het hogere peil van de uitgaven in de eerste drie jaar van de programmeringsperiode worden nageleefd, ofwel omdat het begin van de financiële crisis in 2008 nog niet was aangebroken, ofwel door uitzonderlijke uitgaven in het kader van de maatregelenpakketten voor economisch herstel om de negatieve gevolgen van de plotse economische neergang tegen te gaan. De structurele uitgaven daalden aanzienlijk in de meeste lidstaten tijdens de tweede helft van de programmeringsperiode. Dit komt helemaal overeen met de ontwikkelingen van de overheidsinvesteringen volgens de gegevens van Eurostat.

Alle lidstaten behalve Griekenland hebben de additionaliteit in acht genomen. Zes lidstaten hebben de additionaliteit in acht kunnen nemen dankzij de neerwaartse herziening van het referentiepeil bij de toetsing halverwege in 2010. De structurele uitgaven van de overige lidstaten lagen boven het vooraf vastgestelde peil.

Het rechtskader voorziet erin dat de Commissie een financiële correctie kan toepassen wanneer een lidstaat de additionaliteit niet in acht neemt, door de bijdrage van de structuurfondsen aan de betrokken lidstaat geheel of gedeeltelijk in te trekken¹³.

Dat Griekenland de additionaliteit niet in acht heeft genomen, is het gevolg van de sterke en onverwachte verslechtering van de economische context, met een daling van het reële bbp van meer dan een kwart tussen 2007 en 2013, en niet van doelbewuste economische beleidsbeslissingen van de Griekse regeringen. Griekenland krijgt externe financiële bijstand sinds 2010 en is onderworpen aan drie opeenvolgende economische aanpassingsprogramma's. Teneinde de algemene economische situatie in Griekenland te herstellen, zijn daarin maatregelen opgenomen om de overheidsinvesteringen te verlagen, waardoor het moeilijker wordt om de additionaliteit in acht te nemen. De Commissie beschouwt de driemaandelijke beoordelingen van de economische aanpassingsprogramma's als positief. In deze omstandigheden is het niet wenselijk een financiële correctie op te leggen.

Het proces van de additionaliteitstoetsing achteraf voor de periode 2007-2013 had te lijden onder de tekortkomingen die aanleiding gaven tot de ingrijpende hervorming van de methode voor de periode 2014-2020. Voor de toetsing waren aanzienlijke middelen

¹³ Artikel 99 van Verordening (EU) nr. 1083/2006.

nodig van zowel de lidstaten als de Commissie. Het was niet eenvoudig om de samenhang te waarborgen tussen de niet-geharmoniseerde gegevens die door de lidstaten werden ingediend en de beschikbare gegevens over de uitgaven volgens de COFOG-classificatie, niet in het minst aangezien de gegevens van de lidstaten niet op de economische governance van de EU waren afgestemd. Hoewel de wijzigingen die sommige lidstaten in hun methode hebben aangebracht, gericht waren op een betere weergave van de uitgaven die relevant zijn in het kader van de additionaliteit, hebben deze het moeilijker gemaakt om de uitgaven in uiteenlopende programmeringsperioden onderling te vergelijken.

Met dit verslag wordt de toetsing van de additionaliteit voor de programmeringsperiode 2007-2013 afgerond.