



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.09.2002
COM(2002) 528 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**Ontwikkeling van de begrotingsuitvoering voor de Structuurfondsen, en met name van
de RAL**

INHOUDSOPGAVE

1.	Samenvatting.....	3
2.	Ontwikkeling van de nog betaalbaar te stellen vastleggingen (RAL).....	8
2.1.	Programmeringsperioden vóór 1994.....	8
2.2.	Programmeringsperiode 1994-1999.....	8
2.3.	Programmeringsperiode 2000-2006.....	10
2.3.1.	Vastleggingen.....	10
2.3.2.	Betalingen	11
2.3.3.	Ontwikkeling van het nog betaalbaar te stellen saldo ("reste à liquider" of RAL) van de periode 2000-2006.....	12
2.3.4.	Totale RAL aan het einde van het begrotingsjaar.....	13
2.3.5.	RAL 2000-2006 in de loop van de begrotingsjaren.....	14
2.3.6.	Scenario's voor een atypische ontwikkeling van de betalingen	15
2.3.6.1.	De uitvoeringsachterstanden worden in 2003 en 2004 ingelopen	15
2.3.6.2.	Beperking van de RAL door het ambtshalve annuleren van vastleggingen in geval van een constante onderbesteding van de betalingskredieten 2000-2006.....	15
2.4.	Conclusie over de ontwikkeling van de RAL	16
3.	Begrotingsbeheer van de betalingskredieten.....	17
4.	De " <i>sunset clause</i> " die tot het ambtshalve annuleren van vastleggingen leidt.....	18
5.	Verbetering van de ramingen	19
6.	Analyse van de oorzaken van de trage start van de programma's voor de periode 2000-2006	21
6.1.	Omslachtige procedures	22
6.2.	Overlapping van twee programmeringsperioden.....	23
6.3.	Betalingen tussen de eerste datum voor subsidiabiliteit van de uitgaven en de indiening van de programmacomplementen	24
6.4.	Versterking van het financiële beheer en van de controle	25
6.5.	Datum van declaratie van de gedane uitgaven.....	25
6.6.	Onvoorziene omstandigheden.....	26
6.7.	Vermogen om de financiële middelen te absorberen.....	26
7.	"N+2": Door de Commissie ondernomen en overwogen acties.....	26
8.	Conclusies	27

1. SAMENVATTING

De in de begrotingen voor de begrotingsjaren 2000 en 2001 opgenomen betalingskredieten voor de Structuurfondsen hebben een geringe mate van uitvoering te zien gegeven doordat de door de verantwoordelijke autoriteiten in de lidstaten ingediende betalingsaanvragen zijn achtergebleven bij de hun toegewezen financiële middelen en ook bij hun eigen ramingen van de omvang van deze aanvragen. Voor 2002 ligt de uitvoering van de kredieten per 31 augustus 2002 wederom onder de ramingen van de Commissie. Deze verontrustende vaststelling geeft aanleiding tot de vraag of de begrotingsramingen betrouwbaar zijn, en ook tot vragen over de achterstand in de feitelijke uitvoering van de door de Structuurfondsen gefinancierde programma's en over de stijging van de nog betaalbaar te stellen bedragen die daarvan het gevolg is. De Commissie is begonnen aan een grondige analyse van deze vragen.

De Commissie verwacht voor 2002 een nieuwe onderbesteding van de betalingskredieten, met name enerzijds op grond van de achterstanden die de lidstaten hebben opgelopen bij de controle van de einddeclaraties van de uitgaven voor de periode 1994-1999, en anderzijds gezien het niveau van de voor de periode 2000-2006 ontvangen betalingsaanvragen. Er blijft onzekerheid bestaan over de uitvoering van de kredieten voor de nieuwe programma's, die aan het einde van het jaar zou kunnen zijn geconcentreerd. Daarentegen kan wel reeds een verontrustende stand van zaken worden opgemaakt wat de oude programma's betreft. Op 31 augustus 2002 had de Commissie nog slechts een klein deel van de eindaanvragen om betalingen ontvangen en voor het merendeel daarvan waren de betalingsvoorwaarden, bijvoorbeeld op het punt van de verklaringen over de controles, niet vervuld. Geconstateerd moet dan ook worden dat de lidstaten er voor de indiening van hun betalingsaanvragen niet in zijn geslaagd om zich te houden aan de bij de verordening vastgestelde termijn van 6 maanden na de voltooiing van de concrete verrichtingen (dus normaliter uiterlijk 30 juni 2002).

Indien deze onderbesteding wordt bevestigd:

- Zal moeten worden voorgesteld het grootste deel van de niet-gebruikte kredieten voor de periode 1994-1999, die verscheidene miljarden euro's zouden kunnen bedragen, over te dragen. De RAL zou eind 2002 dienovereenkomstig toenemen en eind 2003 weer dalen tot het verwachte niveau;
- Zullen de niet-gebruikte kredieten voor de periode 2000-2006, die ongeveer 2 miljard euro zouden kunnen bedragen, de RAL van eind 2002 doen toenemen. Deze stijging zou volgens de in deze mededeling gehanteerde hypothesen worden weggewerkt over de begrotingsjaren 2003 tot en met 2006.

In deze mededeling wordt het volgende behandeld :

- De ontwikkeling van de nog betaalbaar te stellen vastleggingen (de « engagements restant à liquider » of RAL) die voor de rest van de periode 2000-2006 voor de EU-15 wordt verwacht gelet op de voor de begrotingsjaren 2000 en 2001 geconstateerde mate van uitvoering en in het vooruitzicht dat de uitvoering in 2004 op kruissnelheid zal komen;
- De belemmeringen voor betrouwbare ramingen van de jaarlijkse betalingen en de maatregelen die de Commissie heeft genomen om die ramingen betrouwbaarder te maken;
- Een eerste analyse van de oorzaken van het feit dat de programma's voor de periode 2000-2006 trager van start zijn gegaan dan was verwacht;

- Het probleem van het ingewikkelde beheer van de programma's en de acties die de Commissie met name op het gebied van vereenvoudiging heeft genomen om de lidstaten te helpen eventuele belemmeringen bij de uitvoering van de programma's te overwinnen.

Overlappend van twee programmeringsperioden in 2000 en 2001

Uit de analyse van de Commissie en de van de lidstaten ontvangen informatie blijkt dat de geringe mate van uitvoering van de betalingskredieten vooral is toe te schrijven aan het feit dat in 2000 en 2001 een programmeringsperiode en de daaropvolgende periode elkaar overlapt. Ook is in de nieuwe periode de regeling voor de betaling van de communautaire medefinanciering gewijzigd vergeleken met de vorige periode.

Bij de meeste betalingen voor de vorige programmeringsperiode 1994-1999 was de uiterste subsidiabiliteitsdatum 31 december 2001. Omdat enige vertraging was ontstaan in de uitvoering van de betrokken programma's, hebben de lidstaten hun inspanningen en hun financiële middelen op de voltooiing van de verrichtingen geconcentreerd om het verlies aan kredieten bij de afsluiting te beperken.

De nationale financiële middelen die hiertoe beschikbaar moesten worden gesteld, waren aanzienlijk. Naast het per 31 december 1999 nog ten laste van de Gemeenschapsbegroting betaalbaar te stellen saldo (RAL) ten bedrage van € 41,7 miljard, bestond er een belangrijk "verborgen" RAL op nationaal niveau, namelijk het verschil tussen de van de Commissie ontvangen voorschotten en de betalingen aan de eindbegunstigden. De lidstaten hebben immers de laatste 10 % van de toewijzingen voor elk programma moeten voorfinancieren, omdat deze 10 % pas na goedkeuring door de Commissie van de aanvraag om de eindbetaling kan worden vergoed.

De administratieve en financiële lasten waarmee de voltooiing van de programma's uit de periode 1994-1999 gepaard ging, hebben in belangrijke mate bijgedragen tot de vertraagde start van de programma's voor de periode 2000-2006. Met name hebben de lidstaten nauwelijks geprofiteerd van de bepaling die voor het merendeel van de programma's de vanaf 1 januari 2000 verrichte betalingen subsidiabel maakt ook al is het programma pas op een heel wat latere datum goedgekeurd.

Anders dan voor de programmeringsperiode 1994-1999, waarin de Commissie voorschotten betaalde in afwachting van de betalingen "in het veld", is voor de periode 2000-2006 in de verordeningen bepaald dat de Commissie voor elk programma één enkel voorschot van 7 % betaalt en vervolgens de medefinanciering van de door de eindbegunstigden verrichte betalingen vergoedt.

De RAL : een normaal gevolg van het financiële beheer van de projecten

De RAL op een bepaald moment omvat alle vastgelegde bedragen die nog niet, maar die normaliter in de toekomst zullen moeten worden betaald. De RAL is een toekomstige last voor de Gemeenschapsbegroting.

Tussen de start van een steunmaatregel en de eerste betalingen is sprake van een natuurlijk tijdsverloop, vooral voor infrastructuurprojecten. De procedures omvatten de oproep tot het blijf geven van belangstelling, het onderzoek van de steunaanvragen, de toekenningsbesluiten, de aanbestedingen en de plaatsing van de opdrachten voordat met de werkzaamheden kan worden begonnen. Vervolgens moeten de betalingen worden verricht, gedeclareerd, gecontroleerd en door de betalingsautoriteit gecertificeerd voordat de aanvraag

om een tussentijdse betaling bij de Commissie wordt ingediend. De duur van deze procedure is korter of langer naar gelang van het project en van de administratieve systemen van de lidstaten.

Het bestaan van een RAL is dus normaal bij het financiële beheer van projecten voor economische ontwikkeling.

Overigens wordt de RAL aan het begin van elk jaar automatisch met ongeveer 30 miljard euro verhoogd. Bij de RAL aan het einde van het voorgaande jaar komen immers de voor het lopende jaar vastgelegde tranches. De RAL daalt vervolgens weer naarmate er betalingen worden verricht.

Benodigde betalingskredieten duidelijk overschat door de lidstaten

Het door deze twee verschijnselen¹ veroorzaakte dal in de betalingen van de Commissie was niet voorzien door **de lidstaten, die aan de Commissie in 2001 betalingsramingen hebben meegedeeld die ongeveer 50 % hoger waren dan de werkelijke betalingen**. Aangezien de meeste programma's eind 2000 of begin 2001 waren goedgekeurd, verwachtte de Commissie een massale toestroom van aanvragen om medefinanciering van de sinds begin 2000 verrichte betalingen en had zij geen reden om die ramingen in twijfel te trekken.

De door de lidstaten meegedeelde uitgavenramingen voor de jaren 2002 en 2003 zijn opnieuw hoger dan de in de begroting 2002 en het voorontwerp van begroting 2003 opgenomen bedragen, en nu reeds lijkt het waarschijnlijk dat deze ramingen wederom overdreven hoog zijn.

Gezien de medio 2002 geconstateerde onderbesteding voor de programma's van de periode 2000-2006 ten opzichte van de financiële vooruitzichten, heeft de Commissie onderzocht hoe de betalingen zich waarschijnlijk zullen ontwikkelen in deze periode als geheel. Aangezien de lidstaten waarschijnlijk maximaal zullen profiteren van de door de verordeningen toegestane termijnen voor de financiële uitvoering van de programma's maar daarbij zullen vermijden dat vastleggingen ambtshalve worden geannuleerd volgens de $N + 2$ -regel², en aangezien de verordening in een langere periode voorziet voor de betalingen dan voor de vastleggingen (7, respectievelijk 11 jaar), **valt te verwachten dat de jaarlijkse betalingen zullen stijgen tot circa 27 miljard per jaar in de periode 2004-2007, in welke periode zij op kruissnelheid zullen zijn, en dat de eindbetalingen in 2009 en 2010 zullen plaatsvinden**.

Dit is echter de minimale hypothese en waarschijnlijker is dat de jaarlijkse betalingen iets hoger zullen liggen zonder echter de € 30 miljard van de financiële vooruitzichten te overschrijden. Hieruit zal een RAL aan het einde van het begrotingsjaar voortvloeien die zal stijgen tot een piek tussen 55 en 64 miljard in 2006. Deze RAL, die het gevolg is van de bepaling dat elke jaarlijkse vastlegging kan worden besteed gedurende een termijn van twee jaar na het betrokken begrotingsjaar, zal dalen tot een onbeduidend bedrag in 2010. Zelfs bij

¹ Overlapping van de programmeringsperioden en wijziging van de regeling voor de betaling van de communautaire medefinanciering.

² Voor de nieuwe programmeringsperiode 2000-2006 ingevoerde regel volgens welke elk door de Unie voor een programma vastgelegd bedrag waarvoor twee jaar later nog geen vergoedingsaanvraag is ontvangen die is gebaseerd op daadwerkelijke uitgaven "*in het veld*", ambtshalve wordt geannuleerd (artikel 31, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999).

een sterke onderbesteding zal dit het geval zijn doordat vastleggingen ambtshalve zullen worden geannuleerd op grond van de N + 2-regel.

Het belangrijke effect van de N+2-regel

Dit risico dat financiële middelen door toepassing van de N + 2-regel verloren gaan, verplicht tot een jaarlijkse discipline die de lidstaten stimuleert om de programma's in een toereikend en volgehouden tempo voortgang te laten maken liever dan de achterstanden pas aan het einde van de periode aan het licht te laten komen zoals in de vorige perioden het geval was.

Voor een beperkt aantal programma's dreigt een dergelijk verlies zich reeds eind 2002, het eerste jaar waarin deze regel wordt toegepast, voor te doen. De Commissie heeft de betrokken lidstaten gewaarschuwd dat zij correctiemaatregelen moeten nemen. Naar het zich laat aanzien, zullen deze verliezen niet de hoge annuleringsniveaus bereiken die nu worden verwacht voor de afsluiting van de periode 1994-1999.

De diensten van de Commissie wonen de vergaderingen van de toezichtcomités voor alle programma's bij en hebben kunnen constateren dat in 2001 bij de meeste programma's voldoende verplichtingen voor acties zijn aangegaan om een normaal uitvoeringstempo in de komende jaren te waarborgen.

Vereenvoudiging

Om uitvoering van de programma's binnen de gestelde termijnen te bevorderen is de Commissie in partnerschapsoverleg met de lidstaten begonnen met werkzaamheden om de uitvoeringsprocedures voor de Structuurfondsen niet alleen op het niveau van de Commissie maar ook op dat van de nationale en regionale diensten te **vereenvoudigen**. Beoogd wordt de programma's te herdynamiseren en voor een snellere en doeltreffender besteding van de financiële middelen te zorgen, dit in het licht van het feit dat de procedures vaak als bijzonder omslachtig en onevenredig zwaar worden gezien. De maatregelen om de procedures van de Commissie te vereenvoudigen zullen worden toegelicht tijdens een informele vergadering van de ministers op 7 oktober 2002 waarvoor ook vertegenwoordigers van de parlementaire commissies zullen worden uitgenodigd.

Actieplan van de Commissie

Voor de tenuitvoerlegging van de bijstandsverlening uit de Structuurfondsen zijn de lidstaten verantwoordelijk.

De Commissie doet echter de vaste toezegging de verwezenlijking van de doelstellingen van het cohesiebeleid, en met name de vertaling van de Structuurfondsenprogramma's in concrete resultaten binnen de gestelde termijnen, te zullen bevorderen en daarbij zorg te zullen dragen voor een goed beheer van de communautaire kredieten. Zij neemt zich het volgende voor:

- Zij zal haar initiatieven voor vereenvoudiging van de procedures voortzetten; in de informele vergadering van de Raad op 7 oktober 2002 zal zij in het kader van de bestaande verordeningen voorstellen voor de periode 2000-2006 doen en met het oog op een in de eerste maanden van 2003 te houden conferentie zal zij haar denkwerk voor de toekomstige perioden voortzetten;
- De Commissie zal de essentiële gedeelten van de onderhandelingen over de voor de kandidaat-lidstaten geplande programma's vóór de toetredingsdatum voltooien om een tijdige start van die programma's te vergemakkelijken en zij zal de ervaringen van de

huidige lidstaten aan die programma's ten goede laten komen om de uitvoering ervan te vereenvoudigen;

- Zij zal de lidstaten regelmatig en tijdig waarschuwen voor welke programma's het risico bestaat dat vastleggingen op grond van de $N + 2$ -regel worden geannuleerd, en zal de lidstaten helpen om oplossingen te vinden voor de belemmeringen die bij de uitvoering van de programma's worden ondervonden;
- De Commissie zal de $N + 2$ -regel de kans geven om te bewijzen dat hij doeltreffend is door de discipline die hij de programmabeheerders oplegt, en zij zal deze regel toepassen op de in haar besluit van 27 mei 2002³ beschreven wijze;
- De Commissie zal de beste methoden voor het ramen van de uitgaven op het niveau van elk programma bevorderen om de begrotingsramingen realistischer en betrouwbaarder te maken en zo de risico's op annulering van vastleggingen beter te begrenzen;
- Zij zal de mogelijkheid van sancties in geval van een te late en/of irrealistische raming onderzoeken;
- Elk najaar zal de Commissie aan de begrotingsautoriteit mededeling doen van een met een oordeel aangevulde analyse van de uitgavenramingen;
- Vóór eind 2002 zal de Commissie alle nog openstaande programma's en projecten van de perioden vóór 1994 afsluiten met uitzondering van die welke om gerechtelijke redenen zijn geschorst, en vóór eind 2003 zal zij het grootste deel van de programma's uit de periode 1994-1999 afsluiten.

³ C(2002)1942.

2. ONTWIKKELING VAN DE NOG BETAALBAAR TE STELLEN VASTLEGGINGEN (RAL)

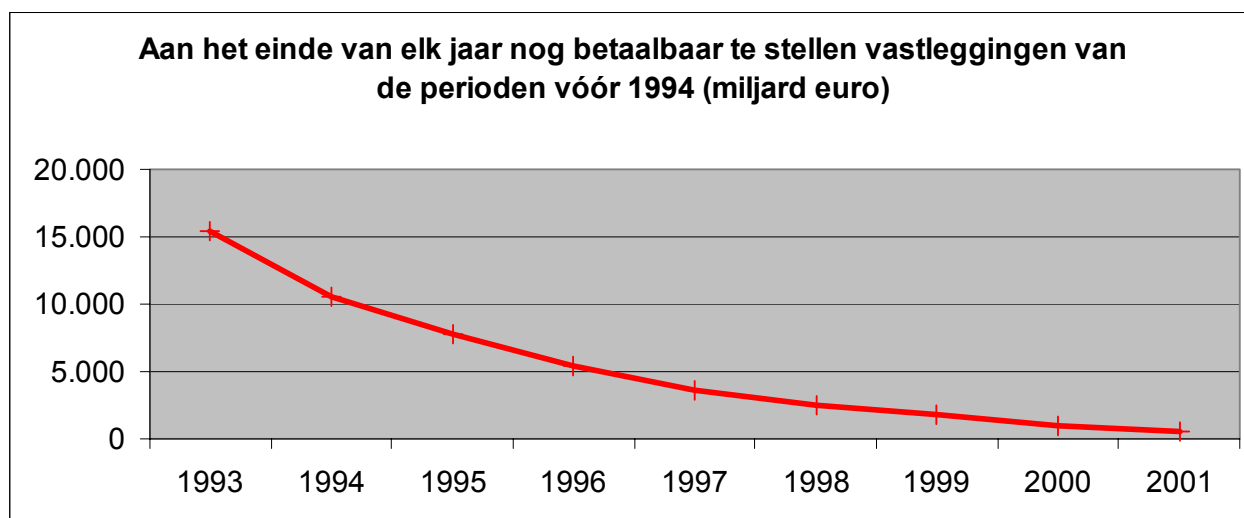
De Commissie en de lidstaten leggen de bijstandsverlening uit de Structuurfondsen ten uitvoer in partnerschapsoverleg en met inachtneming van de verordeningen van de Raad die zijn vastgesteld met instemming van het Europees Parlement. Of deze tenuitvoerlegging doeltreffend is, kan slechts worden geëvalueerd door de uitvoering te meten in relatie tot wat in de verordeningen is bepaald.

Hetzelfde geldt voor het oordeel dat moet worden gegeven over de vraag hoe doeltreffend het begrotingsbeheer is, en over de ontwikkeling van het saldo aan nog betaalbaar te stellen vastleggingen, de RAL.

2.1. Programmeringsperioden vóór 1994

Zoals uit de navolgende grafiek blijkt, heeft de Commissie het aantal nog openstaande dossiers beperkt tot enkele gevallen waarin bijzondere meningsverschillen bestaan of nog juridische procedures lopen. De RAL per 30 juni 2002 bedroeg € 370 miljoen, d.i. 0,6 % van de voor de periode 1989-1993 toegewezen middelen. Naar verwachting zal deze RAL eind 2002 zijn teruggebracht tot enkele dossiers die niet kunnen worden afgesloten vóór de voltooiing van gerechtelijke procedures.

Grafiek nr. 1: RAL aan het einde van het jaar voor de vastleggingen van de perioden vóór 1994



2.2. Programmeringsperiode 1994-1999

Op 30 juni 2002 bedroeg de RAL € 15,8 miljard, d.i. 9,9 % van de voor de periode toegewezen middelen, welk percentage in overeenstemming is met de regeling.

Voor de programmeringsperiode 1994-1999 is in de verordeningen⁴ bepaald dat circa 10 % van de voor de programma's toegewezen middelen niet kan worden betaald voordat de aanvraag om de eindbetaling is ontvangen en het eindverslag over de uitvoering en de verklaring over de verkregen zekerheid van de onafhankelijke controledienst zijn

⁴ Artikel 21, lid 4, van Verordening (EG) nr. 4253/88.

goedgekeurd. Nu was voor het merendeel van de programma's 31 december 2001 de uiterste datum voor de financiële uitvoering, waarbij de lidstaten in beginsel over de daaropvolgende zes maanden, dus tot 30 juni 2002, beschikten om deze documenten in te dienen. Zij moeten dit hoe dan ook uiterlijk op 31 maart 2003 doen⁵. Als de nodige documenten niet op deze laatste datum zijn ingediend, moet de Commissie het resterende vastleggingssaldo annuleren.

Op een gemotiveerd verzoek van de lidstaat kon de Commissie de termijn voor de financiële uitvoering verlengen. Extra termijnen heeft zij uitsluitend toegestaan in geval van overmacht of daarmee gelijk te stellen feiten of in geval van een door de Commissie gemaakte fout. Deze extra termijnen gingen niet verder dan tot en met 30 september 2002 en zijn toegestaan voor minder dan 10 % van de programma's, waarbij het ging om circa 3 % van de vastgelegde financiële middelen.

Voorts is in de teksten bepaald dat in geval van schorsing van projecten om gerechtelijke redenen het desbetreffende deel van de programma's in kwestie gedeeltelijk wordt afgesloten. De Commissie zal dan ook weigeren om bedragen te betalen waarvoor zij niet alle nodige gegevens of garanties heeft ontvangen.

Bij de opstelling van de voorontwerpen van begroting 2002 en 2003 had de Commissie geraamd dat de betaalbaarstelling van de op 31.12.2001 resterende vastleggingen na aftrek van ongeveer 10 % die later betaalbaar zou worden gesteld of zou worden geannuleerd, telkens voor de helft zou plaatsvinden in respectievelijk 2002 en 2003. De meeste lidstaten hebben echter laten weten dat de aanvragen om de eindbetaling met vertraging zullen worden ingediend, met name door de tijd die nodig is voor de opstelling van de verklaring over de verkregen zekerheid van de onafhankelijke dienst, welke verklaring voor het eerst is voorgeschreven. Hoewel de Commissie maatregelen heeft genomen om de aanvragen zo spoedig mogelijk te behandelen, levert dit niettemin een risico op dat deze betalingsaanvragen zullen worden geconcentreerd in de laatste maanden, terwijl meer dan duizend bijstandspakketten moeten worden afgesloten. Bijgevolg is een onderbesteding van de voor deze programma's bestemde kredieten in 2002 waarschijnlijk, wat in voorkomend geval zou kunnen leiden tot kredietoverdrachten naar het begrotingsjaar 2003.

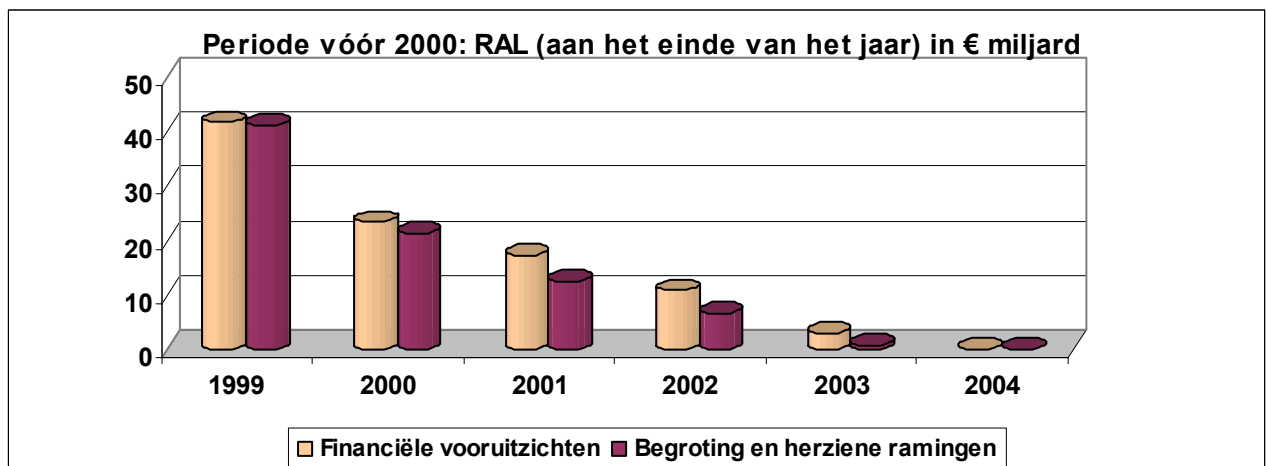
Voorts zal de Commissie het totaalbedrag van de aanvragen om de eindbetaling pas op de uiterste datum 31 maart 2003 kennen: een onderbesteding van de voor de programma's van de periode 1994-1999 beschikbare middelen zal tot annulering van vastleggingen leiden en overeenkomstige verlagingen van de in 2003 te betalen bedragen tot gevolg hebben. Volgens de ramingen van de lidstaten zou bij de programma's sprake kunnen zijn van een onderbesteding van ongeveer € 3,5 miljard, terwijl voor het voorontwerp van begroting 2003 wordt uitgegaan van 2 miljard aan onderbesteding. Op te merken valt dat voor een deel van de financiële middelen voor deze periode, namelijk de vastleggingen 1994-1996 voor de programma's in het kader van doelstelling 2, uiterlijk op 30 juni 1999 een aanvraag om de eindbetaling moest worden ingediend. De meeste lidstaten hebben deze termijn niet in acht genomen. Ook voor deze programma's geldt 31 maart 2003 als allerlaatste datum voor de indiening van documenten. Door middel van een formele aanmaning heeft de Commissie de lidstaten evenwel verzocht hun eindaanvragen vóór eind september 2002 in te dienen.

In de navolgende grafiek is het effect op de begrotingen 2000-2004 weergegeven van de bepalingen inzake de afsluiting voor de periode 1994-1999. Op te merken valt dat de RAL

⁵ Artikel 52, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1260/1999; richtsnoeren van de Commissie over de afsluiting van de programma's uit de periode 1994-1999 van 9.9.1999 (SEC(1999)1316).

voor deze periode tussen eind 1999 en eind 2001 met 70 % is gedaald. Wat het jaar 2002 betreft, is zoals gezegd een onderbesteding van de kredieten waarschijnlijk, maar blijft het tot nu toe moeilijk om de werkelijke omvang van die onderbesteding te meten. Daarom is in de onderstaande grafiek geen rekening gehouden met deze waarschijnlijke onderbesteding. De RAL aan het einde van 2003 zal hoe dan ook weer tot het oorspronkelijk voor dat tijdstip verwachte niveau zijn gedaald, hetzij door de annulering van vastleggingen, hetzij dankzij betalingen ten laste van de naar het begrotingsjaar 2003 overgedragen kredieten.

Grafiek nr. 2: Betaalbaarstelling van de RAL voor de programma's 1994-1999



2.3. Programmeringsperiode 2000-2006

Deze analyse van de ontwikkeling van de RAL van de periode 2000-2006 is gebaseerd op de medio 2002 geconstateerde situatie, waarbij rekening wordt gehouden met het effect van het feit dat sommige programma's later zijn goedgekeurd dan in het kader van Agenda 2000 was verwacht, en met de geconstateerde achterstand in de start van de financiële uitvoering van de programma's.

2.3.1. Vastleggingen

Terwijl in de verordening betreffende de Structuurfondsen is uitgegaan van een programmering van de vastleggingen in zeven in beginsel gelijke jaartranches, heeft op grond van het financieel reglement en het interinstitutioneel akkoord een overdracht van kredieten van het begrotingsjaar 2000 naar het begrotingsjaar 2001 of een herprogrammering van de tranche 2000 in de begrotingsjaren 2002 tot en met 2006 plaatsgevonden in geval van een vertraging in de goedkeuring van de programma's, en met name in het geval dat de onderhandelingen langer duurden dan de in Verordening (EG) nr. 1260/1999 bepaalde termijn. Voor heel wat programma's is deze termijn te kort gebleken voor onderhandelingen over programma's van voldoende kwaliteit die aan de eisen van de nieuwe verordening op het gebied van indicatoren voldoen en garanties voor een solide financieel beheer en solide controles bieden. De vastleggingen ten laste van de eerste jaartranche die in 2001 hebben plaatsgevonden uit overgedragen kredieten, bedragen € 8.226 miljoen, terwijl het gedeelte van de eerste jaartranche dat is geherprogrammeerd in de begrotingsjaren 2002-2006, € 6.153 miljoen bedraagt. Deze flexibiliteitsmarges golden uitsluitend voor de eerste tranche en kunnen niet worden toegepast voor de latere jaartranches, die vóór 30 april van elk begrotingsjaar automatisch worden vastgelegd. Het profiel van de vastleggingen is nu dus bekend. Rekening houdend met de overgangsregelingen en met de toewijzing van de prestatiereserve in 2004, ziet dit profiel er als volgt uit:

Grafiek nr. 3 : Ontwikkeling van de vastleggingen voor de nieuwe programma's



2.3.2. Betalingen

Normaliter is de einddatum voor subsidiabiliteit van de betalingen 31 december 2008 en moet de aanvraag om de eindbetaling ten belope van 5 % van de communautaire bijstand uiterlijk op 30 juni 2009 worden ingediend⁶.

De navolgende grafiek geeft een overzicht van de in 2000 en 2001 verrichte betalingen, de begroting 2002 en de ontwikkeling van de betalingen die voor de periode 2003-2010 wordt verwacht.

Het is moeilijk om nu al de uitvoering in 2002 te ramen gezien de concentratie van betalingsaanvragen aan het einde van het begrotingsjaar. In de onderstaande grafiek wordt geen rekening gehouden met de onderbesteding die momenteel wordt geconstateerd.

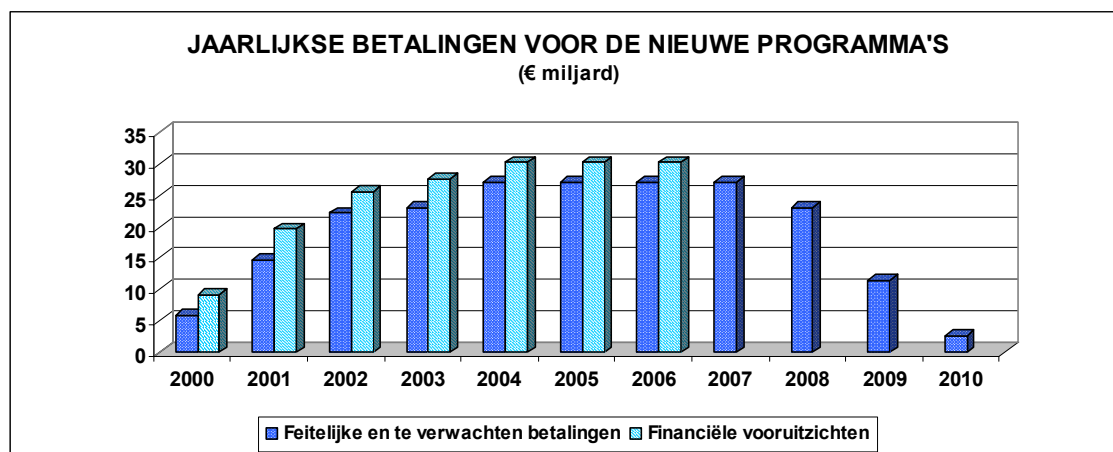
Voor de periode 2003-2010 wordt een regelmatige spreiding van de uitvoering van de verrichtingen verwacht, los van de communautaire vastleggingen. Aan die verwachte ontwikkeling ligt de hypothese ten grondslag dat de lidstaten maximaal van de voor de besteding van de financiële middelen beschikbare tijd zullen profiteren. De Commissie veronderstelt ook dat de lidstaten gemiddeld genomen het risico zullen vermijden dat vastleggingen worden geannuleerd op grond van de *N+2*-regel⁷, die inhoudt dat elke jaartranche moet worden uitgevoerd binnen twee jaar na het betrokken begrotingsjaar, ook aan het einde van de periode, wanneer dit risico het grootst is⁸. Op te merken valt dat de periode voor de uitvoering van de betalingen zoals deze in de verordening is vastgesteld en door de lidstaten wordt toegepast, tot tien jaar kan duren.

⁶ Artikel 32, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1260/1999.

⁷ Artikel 31.2 van Verordening (EG) 1260/1999

⁸ Bij dit scenario zullen de betalingen tot en met 2005 hoger zijn dan het niveau dat nodig is om toepassing van de *N+2*-regel te voorkomen.

Grafiek nr. 4 : Ontwikkeling van de betalingen voor de nieuwe programma's



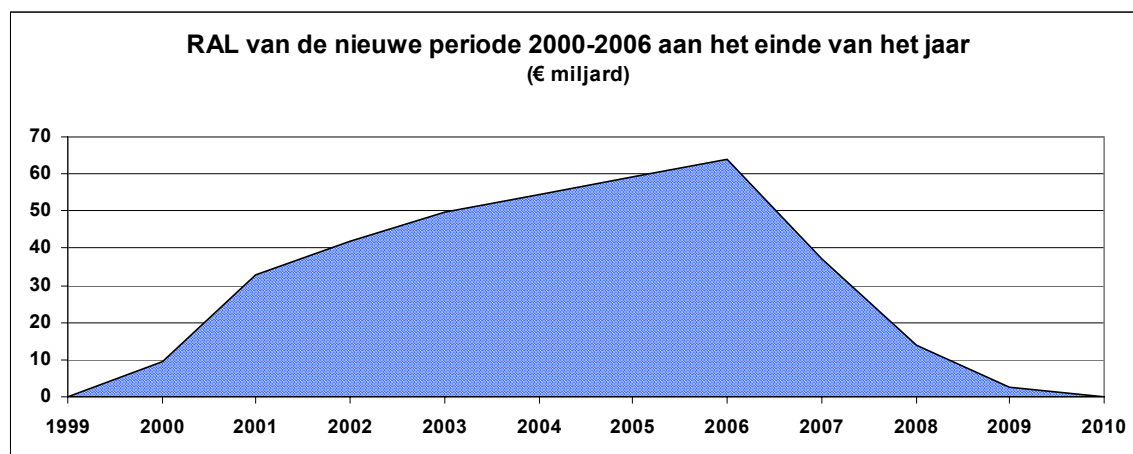
Volgens deze centrale hypothese zouden de betalingen in de periode 2004-2007 ongeveer 27,5 miljard per jaar bedragen, waardoor een veiligheidsmarge zou overblijven ten opzichte van het bedrag waarvan in de financiële vooruitzichten 2000-2006 impliciet wordt uitgegaan en dat ongeveer 30 miljard bedraagt.

2.3.3. Ontwikkeling van het nog betaalbaar te stellen saldo ("reste à liquider" of RAL) van de periode 2000-2006

De navolgende tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van de RAL van 2000-2006 zoals deze uit de tabellen 3 en 4 voortvloeit. Het ontstaan van deze RAL is een gevolg van de spreiding van de vastleggingen over zeven jaar en van de betalingen over tien jaar. Uitgaande van de hierboven beschreven hypothese van een uitvoering die over de vastgestelde maximumperiode wordt gespreid maar waarbij de annulering van vastleggingen op grond van de $N + 2$ -regel wordt vermeden, zal de RAL aan het einde van het jaar geleidelijk stijgen tot € 64 miljard in 2006 en vervolgens gaan dalen tot een marginaal restbedrag in 2010. Bij dit laatste restbedrag gaat het om de in verband met juridische of administratieve procedures geschorste projecten.

Beklemtoond wordt dat de stijging van de RAL aan het einde van het begrotingsjaar volledig is toe te schrijven aan de door de regelgeving toegestane termijnen voor de financiële uitvoering. Een RAL van 64 miljard eind 2006 komt overeen met vastleggingen van twee jaar plus in twee maanden ontvangen maar nog betaalbaar te stellen betalingsaanvragen. Deze RAL zal worden besteed door de in 2007 en 2008 verrichte betalingen met uitzondering van het deel dat in 2009 en 2010 moet worden aangewend via de aanvragen om de eindbetaling, welk deel niet valt onder de annulering op grond van de $N + 2$ -regel.

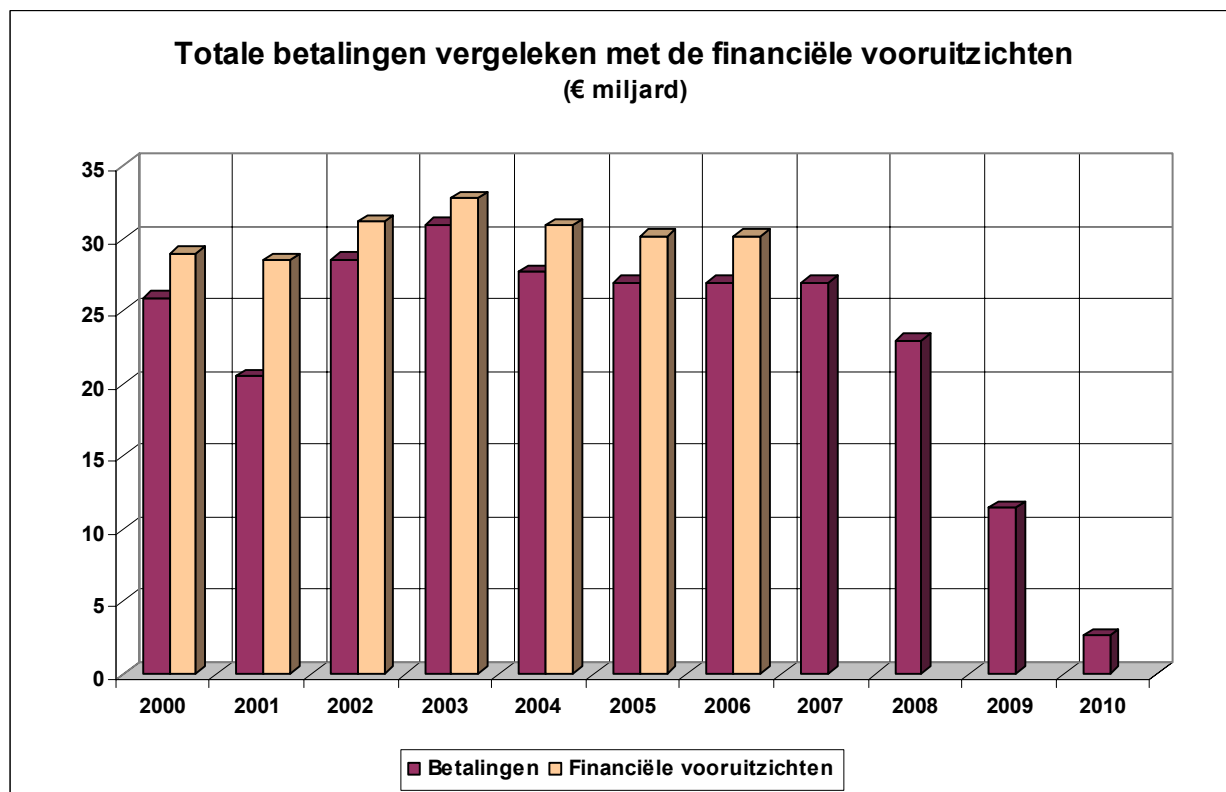
Grafiek nr. 5 : De RAL voor de nieuwe programma's



Begrotingsuitvoering van de betalingskredieten voor alle programmeringsperioden

Cumulering van de gegevens over de betaalbaarstelling van de op 31 december 1999 bestaande RAL en de gegevens over de financiële uitvoering voor de periode 2000-2006 levert het volgende profiel op van de betalingen uit de Structuurfondsen in de periode 2000-2010:

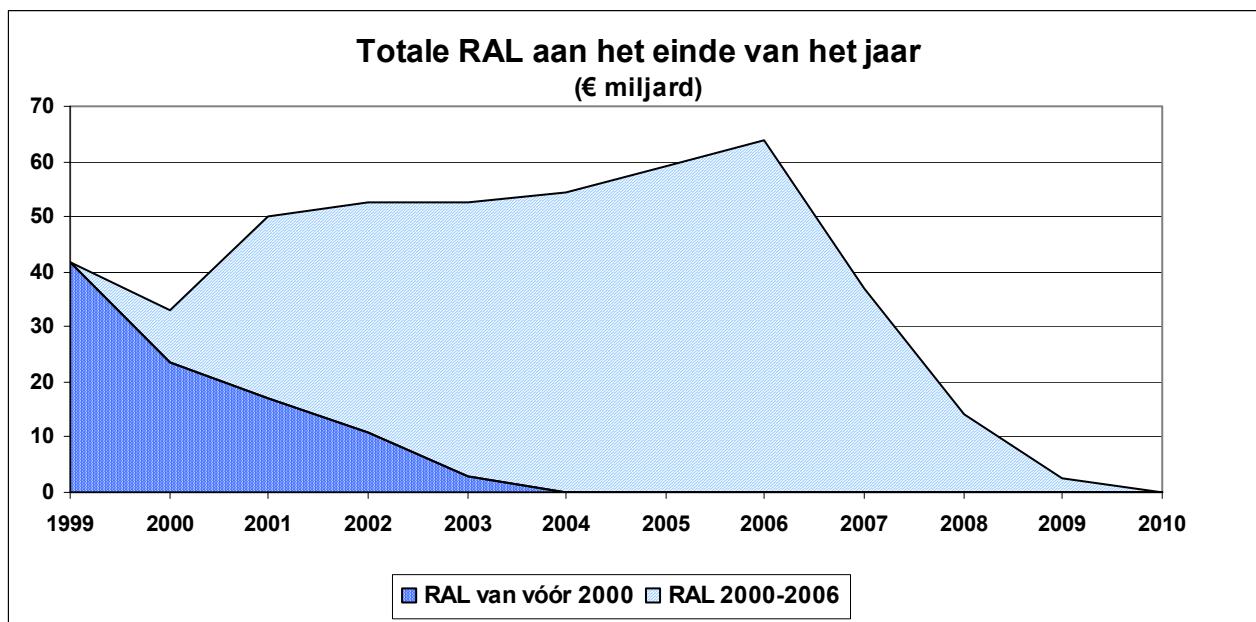
Grafiek nr. 6 : Totale betalingen ten laste van de Structuurfondsen



2.3.4. Totale RAL aan het einde van het begrotingsjaar

De onderstaande grafiek laat de (verwachte) ontwikkeling van de totale RAL (perioden 1994-1999 en 2000-2006) aan het einde van elk van de jaren 1999 tot en met 2010 zien.

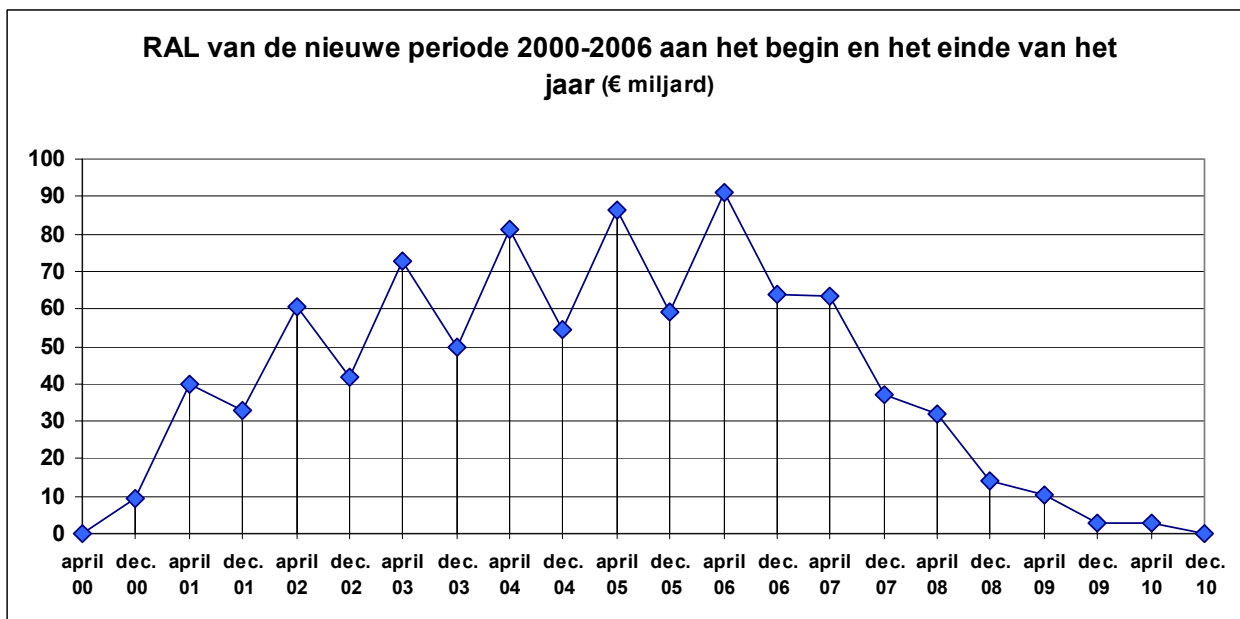
Grafiek nr. 7 : Totale RAL ten laste van de Structuurfondsen (aan het einde van het jaar)



2.3.5. RAL 2000-2006 in de loop van de begrotingsjaren

Overeenkomstig de verordeningen wordt elke jaartranche van de programma's 2000-2006 uiterlijk op 30 april vastgelegd en komt zij dan bij de RAL aan het einde van het vorige begrotingsjaar. Het gevolg is dat de RAL aan het begin van het begrotingsjaar ongeveer 30 miljard hoger is dan die aan het einde van het vorige begrotingsjaar en dat de RAL vervolgens weer daalt tot het (verwachte) niveau aan het einde van het begrotingsjaar. De onderstaande grafiek laat dit verschijnsel zien, dat tot gevolg heeft dat de RAL begin 2006 heel even een hoogtepunt van € 91 miljard bereikt.

Grafiek nr. 8 : Ontwikkeling van de RAL 2000-2006 in de loop van de begrotingsjaren



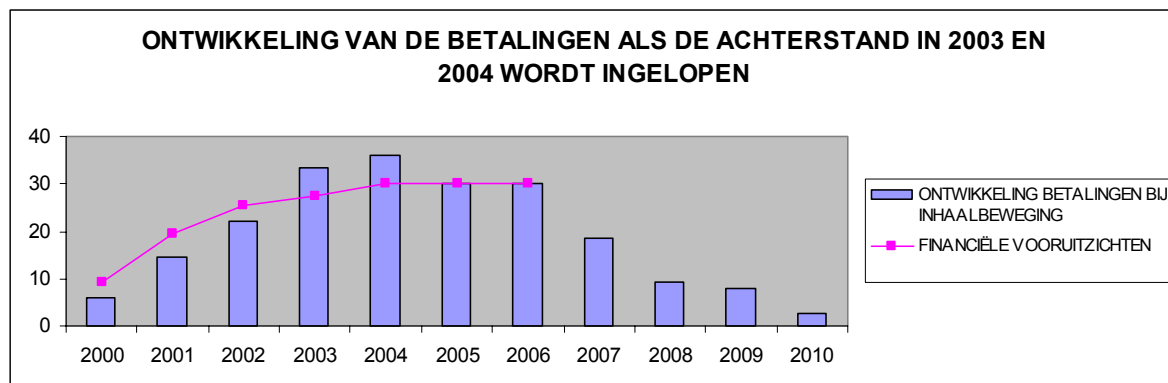
2.3.6. Scenario's voor een atypische ontwikkeling van de betalingen

Naast de centrale hypothese die hiervoor is besproken, kunnen ook twee extreme scenario's worden onderzocht op de gevolgen die zij zouden kunnen hebben. Het gaat om twee scenario's die al met al meer theoretisch dan waarschijnlijk zijn.

2.3.6.1. De uitvoeringsachterstanden worden in 2003 en 2004 ingelopen

Als alle betalingen die aanvankelijk in 2000 en 2001 werden verwacht maar niet zijn gevraagd, zouden komen bovenop de voor 2003 en 2004 verwachte betalingen, zou in elk van deze laatste twee begrotingsjaren sprake zijn van een feitelijke overschrijding van de financiële vooruitzichten met circa € 6 miljard, zoals is aangegeven in grafiek nr. 9. Geen enkele lidstaat verwacht echter zulke hoge pieken in de uitvoering van de programma's. Dergelijke pieken zouden betekenen dat de betalingen een jaartranche van de vastleggingen overschrijden en vervolgens weer tot een lager niveau dalen, wat niet erg waarschijnlijk lijkt. Hoe dan ook heeft de Commissie op grond van het interinstitutioneel akkoord elk jaar de mogelijkheid om de begrotingsautoriteit een aanpassing van het plafond voor de betalingskredieten aan de omstandigheden bij de uitvoering voor te stellen. De Commissie zal de situatie vóór het begin van elke begrotingsprocedure onderzoeken en zal elk voorstel doen dat gezien de ontwikkeling ten aanzien van de betalingskredieten nodig blijkt.

Grafiek nr. 9: Ontwikkeling van de betalingen in het geval dat de aanvankelijke onderbesteding wordt ingelopen in de jaren 2003 en 2004

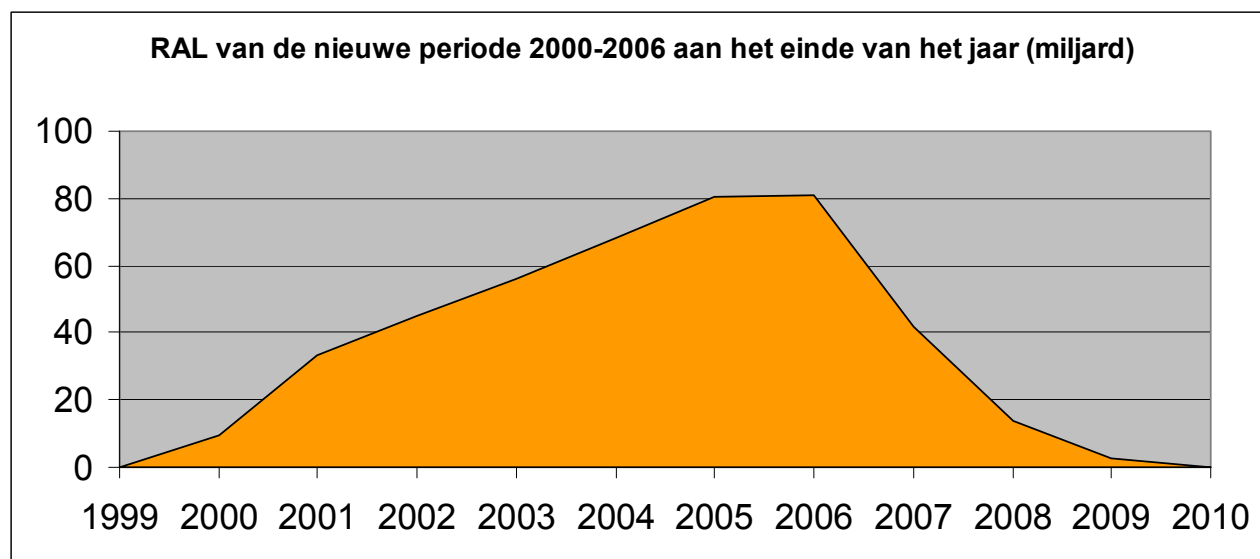


2.3.6.2. Beperking van de RAL door het ambtshalve annuleren van vastleggingen in geval van een constante onderbesteding van de betalingskredieten 2000-2006

Indien de lidstaten er niet in zouden slagen om de programma's uit te voeren in een tempo dat het mogelijk maakt de annulering van vastleggingen op grond van de N+2-regel te vermijden, zou de RAL de in grafiek nr. 5 aangegeven niveaus kunnen overschrijden en dan als gevolg van het ambtshalve annuleren van vastleggingen snel weer dalen tot een bescheiden bedrag in 2010. Grafiek nr. 10 laat dit verschijnsel zien op basis van de veronderstelling dat de betalingen in de periode 2002-2006 op regelmatige wijze lager dan € 20 miljard zouden blijven. Onder deze omstandigheden zal een "sunset clause", namelijk de n+2-regel, ervoor zorgen dat de RAL nooit meer dan ongeveer € 80 miljard zal bedragen⁹.

⁹ Bij dit "worst case-scenario" wordt verondersteld dat het financiële gedrag bij alle programma's hetzelfde is. In werkelijkheid zullen sommige programma's sneller of minder snel dan andere worden uitgevoerd. De betalingen of annuleringen van vastleggingen voor die programma's zullen overeenkomstige dalingen van de RAL tot gevolg hebben.

Grafiek nr.10 : Plafonnering van de RAL door de regel inzake het ambtshalve annuleren van vastleggingen



2.4. Conclusie over de ontwikkeling van de RAL

De "normale" ontwikkeling van de RAL in de resterende jaren die is aangegeven in grafiek nr. 7, is weliswaar een schatting, maar is gebaseerd op waarschijnlijke gedragingen van de voor de besteding van de financiële middelen verantwoordelijke diensten, die naar verwachting hun vergoedingsaanvragen op regelmatige wijze over de voor de uitvoering van de programma's nog beschikbare tijd zullen spreiden, maar daarbij gedurende de hele periode zullen voorkomen dat financiële middelen verloren gaan als gevolg van de toepassing van de $n+2$ -regel. De hypothese waarmee voor die grafiek is gewerkt, is dat de betalingen exact het niveau bereiken dat nodig is om elke annulering op grond van de $n+2$ -regel te voorkomen en om daarbij ook een stabiel verloop van de jaarlijkse betalingen in de loop van de periode te verkrijgen. Verwacht mag worden dat de lidstaten over een veiligheidsmarge ten opzichte van deze centrale hypothese zullen willen beschikken en dat de jaarlijkse betalingen in de periode 2004-2006 iets hoger zullen liggen dan de 27,5 miljard waar volgens de centrale hypothese mee moet worden gerekend. Als dit zo zou zijn, dan zou er tot 30 miljard nog steeds sprake zijn van een situatie die verenigbaar is met de financiële vooruitzichten. De RAL aan het einde van 2006 zou dan tussen € 55 en 64 miljard bedragen.

Gezien de in het eerste deel van dit document beschreven elementen en het in grafiek nr. 7 weergegeven RAL-profiel, moeten de tijdschema's voor de betalingen worden geactualiseerd in vergelijking met die welke oorspronkelijk in de financiële vooruitzichten zijn geprogrammeerd. Het in de financiële vooruitzichten bepaalde profiel van de betalingen, dat zijn weerslag heeft gehad op de eerste begrotingen, is te optimistisch gebleken.

Toegegeven moet worden dat het effect van het nieuwe betalingssysteem waarschijnlijk niet in zijn volle omvang is geraamd bij de opstelling van de financiële vooruitzichten en van de nieuwe verordening inzake de Structuurfondsen. Men dient te onthouden dat, behalve wat het aanvankelijke voorschot betreft, het nieuwe systeem is gebaseerd op vergoeding van de door de eindbegunstigde daadwerkelijk betaalde uitgaven en radicaal verschilt van het vroegere systeem, waarbij opeenvolgende voorschotten werden verstrekt naar gelang van de ontwikkeling van de uitvoering. Er is met andere woorden overgeschakeld van een systeem van "ex-ante" betalingen op een systeem van "ex post" betalingen. Nu is bij de opstelling van

de financiële vooruitzichten hoofdzakelijk mechanisch te werk gegaan op basis van de in het verleden opgedane ervaring. Dit strookt trouwens met de opzet van de financiële vooruitzichten: het gaat erom te garanderen dat er voldoende betalingskredieten zullen zijn, maar het uit die vooruitzichten voortvloeiende plafond voor de betalingen is geen streefcijfer voor de hoogte van de uitgaven.

Hoewel de verderop besproken moeilijkheden die bij de tenuitvoerlegging van de programma's zijn ondervonden, en met name het feit dat het streven naar besteding van de toewijzingen uit de vorige periode voorrang heeft gekregen op de start van de programma's voor de nieuwe periode, niet worden ontkend, behoren de in de financiële vooruitzichten opgenomen bedragen voor de betalingen niet te worden gebruikt als referentiepunt om de prestaties van de Structuurfondsen te meten. Door het ontbreken van betrouwbare gegevens, met name wat de van de lidstaten afkomstige ramingen betreft, en door onvoldoende onderkenning van het effect van de nieuwe regeling, zijn de eerste begrotingen voor de periode te veel in lijn met het plafond van de financiële vooruitzichten opgesteld.

Aan het bovenbedoelde nieuwe profiel voor de betalingen zoals dat in grafiek nr. 6 is beschreven, kunnen de volgende risico's zijn verbonden:

- Het feit dat de werkelijke onderbesteding van de begroting in 2002 groter zou kunnen zijn dan de hypothesen waarmee in de voorgaande grafieken is gewerkt, doordat de programma's van de periode 2000-2006 trager dan door de Commissie verwacht, en vooral heel wat trager dan door de lidstaten verwacht, van start gaan en doordat de aanvragen om de eindbetaling voor de periode 1994-1999 later dan verwacht worden ingediend;
- Een iets hoger betalingsniveau in de periode 2003-2006. Echter alleen in geval van een snelle en forse inhaalbeweging bij de uitvoering zou zich in de jaren 2004-2006 een bescheiden overschrijding van de financiële vooruitzichten kunnen voordoen. De mogelijkheid dat de betalingsaanvragen in het een of andere begrotingsjaar een piek bereiken valt inderdaad niet uit te sluiten, maar het lijkt niet erg waarschijnlijk dat daarvan op begrotingsgebied een belangrijk effect zou uitgaan aangezien het waarschijnlijker is dat de onderscheiden lidstaten in verschillende jaren met pieken of dalen te maken zullen hebben;
- Een betalingsniveau in 2002 en 2003 dat vergelijkbaar is met het door de lidstaten verwachte niveau, wat neerkomt op 5, respectievelijk 8 miljard meer dan het door de Commissie verwachte niveau. Gezien de ervaring die is opgedaan met herhaalde overschattingen door de lidstaten, dient deze mogelijkheid als niet erg waarschijnlijk te worden beschouwd.

3. BEGROTINGSBEHEER VAN DE BETALINGSKREDIETEN

Gezien deze onzekerheden, moet het gebruik van het instrument van een gewijzigde en aanvullende begroting (GAB) niet worden uitgesloten, ongeacht of het daarbij gaat om verhoging dan wel verlaging van de beschikbare kredieten afhankelijk van de uitvoering. Uiteraard valt daar alleen aan te denken in geval van een aanzienlijk verschil ten opzichte van de goedgekeurde begroting.

Voor het begrotingsjaar 2002 valt een onderbesteding van de betalingskredieten te verwachten, maar deze zal in hoofdzaak betrekking hebben op de oude programma's, waarvoor de kredieten in belangrijke mate naar het volgende begrotingsjaar zullen moeten

worden overgedragen om de programma's te kunnen afsluiten. De Commissie heeft nota genomen van de aan de notulen van de vergadering van de Raad Begroting van 19 juli jongstleden gehechte verklaring over een vervroegde budgettering van het eventuele positieve saldo van het begrotingsjaar 2002 door middel van een nota van wijzigingen. Beseft dient echter te worden aan welke beperkingen een dergelijke actualisering van de betalingsbehoeften onderhevig is, gelet op de grote onzekerheidsmarge in de door de lidstaten verstrekte ramingen en op de concentratie van de aan het einde van het begrotingsjaar ontvangen betalingsaanvragen.

Voor het begrotingsjaar 2003 zou het risico eventueel zijn dat de vergoedingsaanvragen voor de nieuwe programma's sneller worden ingediend dan eraan kan worden voldaan met de betalingskredieten die daartoe in het voorontwerp van begroting zijn opgenomen. Gezien de onzekerheden waardoor de ramingen van de betalingen worden gekenmerkt, vindt de Commissie het echter te vroeg om iets zinnigs over deze hypothese te kunnen zeggen. Mochten de betalingsaanvragen echter veel sneller worden ingediend, dan zal de Commissie zo nodig gedurende het begrotingsjaar 2003 een GAB indienen, wat mogelijk is gezien de marge ten opzichte van het plafond voor de betalingskredieten. De Commissie heeft in dit verband eveneens nota genomen van de verklaring over deze eventuele GAB die is gehecht aan de conclusies van de Raad Begroting van 19 juli jongstleden.

4. DE "SUNSET CLAUSE" DIE TOT HET AMBTSHALVE ANNULEREN VAN VASTLEGGINGEN LEIDT

In het "*worst case scenario*" met veel minder betalingsaanvragen dan op basis van het centrale scenario is geraamd, zou de RAL niettemin als gevolg van de toepassing van de N+2-regel niet boven een plafond uitstijgen en zouden de na 2006 door de Commissie te verrichten betalingen niet hoger kunnen zijn dan de in het kader van de "*normale*" hypothese verwachte bedragen.

Het is op voorhand onmogelijk om te bepalen hoe groot het risico is dat belangrijke bedragen aan vastleggingen zullen worden geannuleerd op grond van de N+2-regel. De lidstaten hebben tegelijkertijd het hoofd moeten bieden aan twee uitdagingen: enerzijds moesten zij de achterstanden in de uitvoering van de programma's voor de periode 1994-1999 tijdig inlopen om overschrijding van de uiterste subsidiabiliteitsdatum 31 december 2001 te voorkomen, en anderzijds moesten zij de programmering voor de periode 2000-2006 vroeg genoeg op gang brengen om te voorkomen dat aan het einde van de begrotingsjaren 2002 en 2003 eerste annuleringen van vastleggingen op grond van de N+2-regel zouden plaatsvinden. Te hopen valt dat de lidstaten onder impuls van de discipline die deze door de Commissie voortdurend in herinnering gebrachte regel oplegt, zullen zorgen voor een tempo van uitvoering van de programma's dat toereikend is om te voorkomen dat op die vervaldagen financiële middelen verloren gaan.

Wat het risico betreft dat eind 2002 vastleggingen worden geannuleerd op grond van de N+2-regel, verschilt de situatie per lidstaat, regio en Fonds, maar dit risico blijft vrij beperkt door de vertragingen in de goedkeuring van de programma's en door het voorschot dat ongeveer de helft van de eerste vastleggingstranche voor zijn rekening neemt. Voor Oostenrijk en Duitsland bijvoorbeeld is op één uitzondering na reeds voor alle programma's van doelstelling 1 een betalingsniveau bereikt dat voldoende is om een annulering van vastleggingen te voorkomen. Voor verscheidene programma's in Italië en het Verenigd Koninkrijk staat daarentegen vast dat er een risico op annulering van vastleggingen bestaat. Vooralsnog

verwacht de Commissie echter geen grote verliezen van kredieten aan het einde van 2002, behalve misschien voor Italië.

Het grootste risico doet zich voor eind 2003, wanneer de regel voor alle programma's geldt. Het gaat bij dat risico dan met name om een aantal programma's van doelstelling 2.

Wat de tenuitvoerlegging van de regel inzake het ambtshalve annuleren van vastleggingen betreft, wenst de Commissie nogmaals te wijzen op de mededeling die zij daarover heeft goedgekeurd om de wijze van toepassing van deze regel te preciseren (op 27 mei 2002 goedgekeurde mededeling C(2002)1942). Benadrukt dient te worden dat de regel per programma en per Fonds zal worden toegepast met inachtneming van alle betalingsaanvragen die uiterlijk op 31 december van het jaar $n+2$ aan de Commissie zijn toegezonden. Dit betekent dat niet alleen met de verrichte betalingen rekening zal worden gehouden, maar ook met de in aanmerking komende betalingsaanvragen die tijdig door de lidstaten zijn ingediend.

Op basis daarvan en met inachtneming van eventuele uitzonderingen die bij de verordening zijn voorgeschreven (bijvoorbeeld de gevallen van schorsing in verband met een gerechtelijke procedure), zal de Commissie een nettoverlaging voorstellen van de communautaire bijstand die is toegekend aan de lidstaat, welke laatste zal worden verzocht een nieuw financieringsplan in te dienen. Dit biedt de lidstaat de mogelijkheid om de manier te kiezen waarop het effect van deze verlaging van de bijstand zal worden behandeld. De regel inzake het ambtshalve annuleren van vastleggingen geldt namelijk voor de communautaire vastleggingen, maar heeft niet rechtstreeks betrekking op de lopende individuele verrichtingen. Blijft medewerking van de lidstaat achterwege, dan zal de Commissie ambtshalve een beschikking geven. Nadat de beschikking tot verlaging van de communautaire bijstand is aangenomen, zal worden overgegaan tot het ambtshalve annuleren van de betrokken vastleggingen. Volgens het tijdschema dat de Commissie in haar mededeling heeft aangegeven, is het de bedoeling dat deze stappen worden gezet in de eerste helft van het jaar $N+3$, zodat het enige tijd zal duren voordat de annulering van de betrokken vastleggingen wordt verwerkt in de rekeningen.

Op grond van de verordening inzake de Structuurfondsen moet de Commissie de lidstaten op de hoogte brengen van het gevaar voor het ambtshalve annuleren van vastleggingen. Wat het jaar 2000 betreft, heeft de Commissie in november 2001 een eerste en in juli 2002 een tweede waarschuwingsbrief gezonden aan de lidstaten. Zij is van plan om dit in het begin van het najaar nogmaals te doen. De Commissie verbindt zich ertoe om deze informatie over de regio's waar het betrokken risico bestaat, door te geven aan de begrotingsautoriteit.

5. VERBETERING VAN DE RAMINGEN

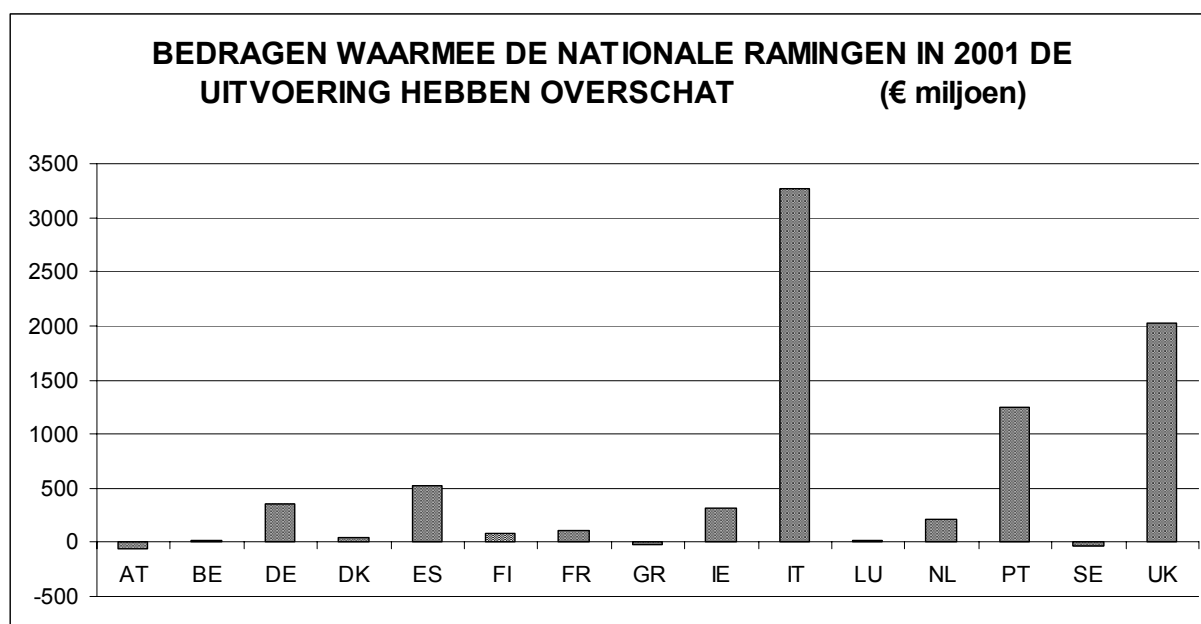
Door het sterk gedecentraliseerde karakter van de financiële verrichtingen is het moeilijk om de betalingen ten laste van de Structuurfondsen nauwkeurig te ramen. Het beheer van de maatregelen is opgedragen aan zeer vele bemiddelende instanties. De nationale en regionale autoriteiten hebben nauwelijks greep op de beslissingstermijnen van de instanties die de te financieren projecten selecteren, en evenmin op de beslissingstermijnen van de verschillende adviserende instanties, waarbij een en ander zich afspeelt in het kader van een partnerschap tussen talrijke sociale en economische actoren. In de jaren waarin een nieuwe programmeringsperiode van start gaat, is het nog moeilijker om de ramingen op te stellen.

Sinds enkele jaren vraagt de Commissie de lidstaten om ramingen per Fonds en per doelstelling op te stellen. Aanvankelijk ging het om informele samenwerking in het kader van

SEM 2000, maar voor de nieuwe programma's gaat het nu om een bij verordening opgelegde verplichting¹⁰. Vanaf 2001 heeft de Commissie om ramingen per Fonds en per programma gevraagd voor de periode 2000-2006. Er is nu een groter aantal deelnemers betrokken bij dit initiatief, dat tot doel heeft de ramingen te verfijnen en de programma's op te sporen die gevaar lopen wat de toepassing van de n+2-regel betreft. In 2001 hebben de lidstaten onvolledige gegevens verstrekt, die overigens ruime overschattingen bleken te zijn aangezien ondanks het feit dat de begrotingskredieten onvoldoende waren om de door de lidstaten aangekondigde behoeften te dekken als ook rekening wordt gehouden met de voorschotten die moesten worden betaald, de besteding uiteindelijk veel lager dan die kredieten is uitgevallen¹¹.

De ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd dat de overgrote meerderheid van de lidstaten overschatte ramingen indient. Ook wordt geconstateerd dat de kwaliteit van de door eenzelfde lidstaat ingediende ramingen doorgaans niet constant is, wat de interpretatie ervan bemoeilijkt. In absolute cijfers is het grootste deel van de overschatting echter aan slechts enkele lidstaten toe te schrijven. Zo waren in 2001 **drie lidstaten verantwoordelijk voor 85 % van de overschatting**, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek.

Grafiek nr. 11 : Bedragen waarmee de ramingen van de nationale betalingen in 2001 waren overschat



In 2002 heeft de Commissie de bij de opstelling van de ramingen te hanteren criteria nader omschreven en heeft zij meegedeeld dat de ramingen ter beschikking van de begrotingsautoriteit zouden worden gesteld, niet alleen in totaal maar ook per lidstaat. Van

¹⁰ Artikel 32, lid 7, van Verordening (EG) nr. 1260/1999.

¹¹ Enkele voorbeelden van door de lidstaten gegeven verklaringen: DE: enkele regio's vreesden dat de Commissie de betalingen naar rato van de ramingen zou verlagen als de begrotingskredieten ontoereikend zouden zijn; IT: de ramingen zijn veeleer op het profiel van Berlijn gebaseerd dan op een analyse per programma; ES: het betreft een schatting op nationaal niveau zonder analyse per programma; BE: de raming heeft betrekking op de betalingen die de eindbegunstigden tot 31.12 zouden doen, en niet op de tot 31.10 aan de Commissie mee te delen en uiterlijk op 31.12 te betalen aanvragen; UK: de meegedeelde bedragen zijn die welke nodig zijn om annulering van vastleggingen op grond van de n+2-regel te voorkomen en bij de bepaling ervan is geen rekening gehouden met de werkelijke situatie in het veld; IRL: het is moeilijk om ramingen op te stellen in een startjaar.

alle lidstaten zijn ramingen per Fonds en per programma ontvangen, waarbij Frankrijk het meest te laat was. De ramingen van dit land zijn meegedeeld op 1 juli 2002. Op die datum ontbraken echter nog de ramingen voor de oude Franse en Italiaanse programma's. De lidstaten is verzocht om in 2002 nog een laatste maal dergelijke ramingen in te dienen.

De ramingen van de lidstaten voor 2002 en 2003 zijn 15 % hoger dan de begroting 2002 en het VOB 2003. Wat de oude programma's betreft, lijkt volgens de ramingen sprake te zullen zijn van aanzienlijker annuleringen dan verwacht (maar zonder de Franse ramingen en in afwachting van een bevestiging van de Italiaanse ramingen kunnen geen definitieve conclusies worden getrokken). Wat de nieuwe programma's betreft, overschrijden de gecumuleerde ramingen de beschikbare kredieten met iets meer dan 25 %, vooral voor het jaar 2003. Ook in het verleden is echter soms geconstateerd dat de ramingen de werkelijke behoeften met een dergelijke afwijkingsmarge overschreden. Overigens is voor slechts enkele programma's een raming meegedeeld volgens welke de uitgaven ontoereikend zullen zijn om een annulering van vastleggingen op grond van de $n+2$ -regel te voorkomen.

Uit budgettair oogpunt zou het wenselijk zijn dat deze ramingen in de komende jaren kunnen bijdragen tot de opstelling van de toekomstige begrotingen en tot het beheer van de lopende begroting. De ramingen worden echter te laat ingediend om te kunnen worden meegenomen in het voorontwerp van begroting. De Commissie zou dan in het najaar een met een oordeel aangevulde analyse van de ramingen kunnen voorleggen.

De Commissie zal met de lidstaten samenwerken aan verbetering van de ramingstechnieken, die echter onzekere resultaten zullen blijven opleveren wegens het aantal spelers dat in het sterk gedecentraliseerde beheer van de Structuurfondsen een rol speelt. De Commissie zal de door de lidstaten meegedeelde cijfers beoordelen door deze te vergelijken met het profiel van de voor elk jaar verwachte totale uitgaven.

Het ramingsproces wordt waarschijnlijk niet vergemakkelijkt door het feit dat er geen enkele sanctie staat op overduidelijk onjuiste ramingen. Gememoreerd dient te worden dat in het kader van de door het EOGFL-Garantie gefinancierde programma's voor plattelandontwikkeling sancties worden toegepast indien het verschil tussen de raming en de uitvoering meer dan 25 % bedraagt. Deze sanctie bestaat in een verlaging van de in het daaropvolgende jaar verrichte betalingen zonder dat zulks automatisch een inkrimping van het programma tot gevolg heeft. Uiteraard kan de regeling waar het bij dit voorbeeld om gaat, niet rechtstreeks worden overgenomen voor de Structuurfondsen, met name omdat het in het kader van de plattelandontwikkeling om niet-gesplitste kredieten gaat. Ook al zijn in het geval van de Structuurfondsen de aan de overschatting van de benodigde betalingskredieten verbonden nadelen geringer dankzij de gesplitste kredieten, zou toch moeten worden bekeken wat de gevolgen van systematisch onjuiste ramingen voor het beheer van de Gemeenschapsbegroting zijn. Elke sanctieregeling zou moeten zijn gebaseerd op adequate bij verordening vastgestelde bepalingen en het zou hier kunnen gaan om een voor de volgende verordening te onderzoeken mogelijkheid mochten de ramingen tegen die tijd niet beter zijn geworden.

6. ANALYSE VAN DE OORZAKEN VAN DE TRAGE START VAN DE PROGRAMMA'S VOOR DE PERIODE 2000-2006

Het tempo van de financiële uitvoering van de programma's verschilt sterk per lidstaat, regio en Fonds. Volgens de hypothesen over de ontwikkeling van de betalingen was de verwachting dat per 30 juni 2002 de toewijzingen voor de programma's zouden zijn besteed voor 15 % als

het aanvankelijke voorschot wordt meegerekend. Op de genoemde datum hadden vijf lidstaten over het geheel genomen dit bestedingspercentage bereikt of bijna bereikt (Oostenrijk 16,6 %, Duitsland 16,1 %, Portugal 18,5 %, Spanje 16,2 %, Ierland 14,4 %). In zeven lidstaten was nog geen 10 % besteed, dus nauwelijks meer dan het aanvankelijke voorschot (België, Denemarken, Italië, Luxemburg, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Zweden).

In de meeste lidstaten ligt het bestedingspercentage voor de doelstelling 3-programma's hoger dan het gemiddelde percentage en ligt dat voor doelstelling 1 in de buurt van het gemiddelde percentage. De grootste achterstand laten de doelstelling 2-programma's zien, waarvoor de besteding in totaal 9,3 % bedroeg. Over het geheel genomen haalt Oostenrijk weliswaar een besteding van 16,6 %, maar bij doelstelling 2 is dat slechts 11,9 %, heel wat minder dan de 24,6 % bij doelstelling 3. Eenzelfde verschil is geconstateerd voor Duitsland, namelijk respectievelijk 10,4 % en 20,0 %, en voor het Verenigd Koninkrijk (7,0 % en 15,1 %).

De Commissie behandelt in het navolgende de belangrijkste oorzaken van de algemene onderbesteding ten opzichte van de SEM 2000-verwachtingen en gaat in op de verklaringen voor de achterstand die sommige programma's te zien geven in vergelijking met andere programma's die een normale voortgang kennen.

6.1. Omslachtige procedures

De procedures voor de toekenning van overheids gelden zijn noodzakelijkerwijs strikt en worden vaak gezien als overdreven omslachtig en onevenredig zwaar, vooral als het om kleinere subsidies gaat. Deze omslachtigheid is geen onontkoombaar gevolg van de regelgeving betreffende de Structuurfondsen. In artikel 34, lid 1, is bepaald dat de beheersautoriteit bij de uitvoering van haar taken in volledige overeenstemming met de institutionele, wettelijke en financiële systemen van de betrokken lidstaat handelt. In artikel 3 van Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie is bepaald dat de beheers- en controlesystemen van de lidstaten worden opgezet met inachtneming van de evenredigheid ten opzichte van de omvang van de beheerde bijstand.

De mogelijkheden tot verlichting van de administratieve last en tot vereenvoudiging van de procedures voor de toekenning van de steun moeten in partnerschapsoverleg met de lidstaten worden onderzocht om de beste handelswijzen op te sporen en te bevorderen.

Hoewel de Commissie zich bewust is van de noodzaak om - met beperking van de risico's op onregelmatigheden - de communautaire zowel als de nationale procedures zoveel mogelijk te vereenvoudigen, is zij van mening dat de achterstanden in de uitvoering met betrekking tot de Structuurfondsen moeilijk te verklaren vallen uit de communautaire voorschriften, die voor alle lidstaten en alle programma's identiek zijn, maar dat deze achterstanden vaak het gevolg zijn van de keuzen die de lidstaten voor de tenuitvoerlegging van de programma's maken. Ter staving van deze analyse wijst de Commissie erop dat in juni 2002 vele programma's een normale voortgang te zien gaven en slechts enkele programma's door een verontrustende achterstand werden gekenmerkt. Binnen eenzelfde lidstaat kan in de periode 2000-2002 de besteding van de EFRO-vastleggingen voor doelstelling 1-programma's uiteenlopen in een verhouding van één op twee (in Spanje en Duitsland bijvoorbeeld varieert de besteding tussen < 30 % en > 60 %).

Wat het EFRO betreft, is Zweden een voorbeeld van een goede aanpak: dit land heeft besloten elk risico op annulering van vastleggingen op grond van de $n+2$ -regel af te wenden door het tempo van toekenning van de steunbedragen in het begin van de periode te versnellen. In

Zweden bestaat veel vraag naar deze steunbedragen en na de goedkeuring van elk toekenningsbesluit verstuurt het land regelmatig rappels als betalingsaanvragen achterwege blijven en kan het een buitensporig late start van projecten bestraffen door annulering van de bijstand. Wat daarentegen België betreft, lijken de betalingen voor doelstelling 1 pas tegen het einde van de periode te zullen toenemen, wat dit land blootstelt aan het risico van annulering van vastleggingen aan het begin van de periode.

In Duitsland en in Oostenrijk waren de omvangrijke vastleggingen van het begrotingsjaar 2000 per 30 juni 2002 reeds volledig besteed, zodat deze lidstaten geen gevaar lopen dat vastleggingen ambtshalve zullen worden geannuleerd. Wat daarentegen Italië betreft, is de mate van besteding van de kredieten voor nagenoeg alle programma's verontrustend, wat deze lidstaat ertoe heeft gebracht om voor het eerst een systeem voor een strikt en regelmatig toezicht op de voortgang van elk programma op te zetten en om zijn procedures voor het administratieve beheer doeltreffender te maken.

Bij alle programma's in Frankrijk is de geringe mate van uitvoering verontrustend. Volgens een in dat land verrichte analyse behoort het grote aantal medefinanciers tot de factoren die de procedures hebben verlengd, aangezien de toewijzing van de communautaire subsidie afhangt van het besluit van de laatste medefinancier. Genoemd worden echter vooral de omslachtigheid en de nog steeds te lange duur van de nationale procedures.

In Portugal wordt het beheer van de maatregelen voor plattelandsontwikkeling naar verluidt bemoeilijkt door het grote aantal kleine aanvragen. Voor één maatregel moesten 19.600 aanvragen worden onderzocht, waarvan sommige voor minder dan € 200.

Bij de meest succesvolle programma's is sprake van eenvoudige en doeltreffende procedures die evenredig zijn aan de betrokken bedragen, en vooral ook van veel stimulerings-, voorlichtings- en activeringsactiviteiten, en wordt een vooruitziend beheer gevoerd dat is gericht op bekorting van de tijd die tussen de verschillende stappen van de besluitvormingsprocedure verstrijkt. Dit laatste element is nog belangrijker als de instemming van talrijke diensten nodig is (milieudiensten, culturele instanties, plaatselijke, regionale en nationale overheden, beheers- en toezichtcomités, enz.).

6.2. Overlappend van twee programmeringsperioden

De jaren 2000 en 2001 waren niet alleen de eerste twee jaren van de nieuwe programmeringsperiode, maar ook de laatste twee jaren wat de financiële uitvoering voor de periode 1994-1999 betreft. Eind 1999 bestond niet alleen een RAL ten laste van de Gemeenschapsbegroting die circa 10 % van de toewijzingen voor de periode 1994-1999 bedroeg, maar was daarnaast sprake van een "verborgen" RAL, te weten het verschil tussen de aan de lidstaten betaalde voorschotten en de uitgaven die deze laatste toen werkelijk hadden gedaan. De omvang van de achterstanden in de uitvoering van de programma's voor de periode 1994-1999 is gebleken uit de "rebudgettering" voor de jaren 1998-2000 van € 3,8 miljard die in de jaren 1994-1997 ongebruikt was gebleven, en ook uit de belangrijke bijstellingen van de programma's aan het einde van 1999 in verband met het feit dat 31 december 1999 de uiterste datum was om in de lidstaten verplichtingen voor de projecten aan te gaan.

Ongetwijfeld is de start van sommige programma's vertraagd doordat is gewacht op de juridische en financiële zekerheid die de formele goedkeuring van de programma's door de Commissie biedt, maar het is nu wel duidelijk dat de hoofdoorzaak van de trage start van de nieuwe periode het feit is dat de diensten op alle verschillende niveaus van de lidstaten hun inspanningen en begrotingsmiddelen hebben geconcentreerd op de voltooiing van de programma's van de vorige periode en hebben getalmd met het op gang brengen van de programma's van de nieuwe periode.

Althans voor sommige regio's is het effect dat de overschakeling van de periode 1994-1999 op de periode 2000-2006 heeft gehad op de betalingen door de Commissie, doorslaggevend geweest. Nadat de lidstaten tot en met 1999 kasvoorschotten hadden ontvangen, hebben zij de eindbetaling ten bedrage van 10 % van de toewijzingen voor de hele periode zelf moeten voorfinancieren. Bovendien zullen, omdat de Commissie terecht op een doeltreffende controle op de eindaanvragen aandringt, die aanvragen circa 6 maanden later worden ingediend, welke vertraging zal doorwerken in de eindbetalingen.

Overeenkomstig de voor de periode 2000-2006 geldende bepalingen worden niet steeds weer voorschotten verstrekt zoals het geval was bij de vorige regeling, maar vergoedt de Commissie de door de begunstigten gedane betalingen, wat betekent dat deze vergoeding plaatsvindt na de oproepen om blijken van belangstelling te geven, het onderzoek van de aanvragen, de keuze van de te financieren projecten, de toekenningsbesluiten, de aanbestedingen, de start van de projecten, de betalingen, de controles en de declaratie bij de Commissie, die over 60 dagen beschikt om de betrokken vergoeding te betalen. Hierdoor vinden de eerste belangrijke tussentijdse betalingen pas 12 tot 18 maanden na de start van de programma's plaats.

Een dal in de betalingen tussen medio 2000 en medio/eind 2002 is een gevolg van de overschakeling tussen de programmeringsperioden en tussen sterk van elkaar verschillende betalingsregelingen.

6.3. Betalingen tussen de eerste datum voor subsidiabiliteit van de uitgaven en de indiening van de programmacomplementen

Het is een feit dat de voorbereiding van de operationele programma's en de enkelvoudige programmeringsdocumenten (EPD's), de onderhandelingen en de goedkeuring door de Commissie meer tijd hebben gevegd dan was verwacht, en dat de lidstaten vaak hebben getalmd met de indiening van een programmacomplement dat coherent is met het goedgekeurde programma.

Vervolgens zijn belangrijke vertragingen geconstateerd met betrekking tot het ter goedkeuring aan de Commissie voorleggen van sommige in het kader van de programma's te financieren steunregelingen en grote projecten.

Deze vertragingen hebben echter geen enkele invloed gehad op de eerste datum voor subsidiabiliteit van de uitgaven, die op grond van artikel 52 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 voor het merendeel van de "*mainstream*"-programma's 1 januari 2000 of zelfs een eerdere datum was. Verwacht was dat de nationale autoriteiten van deze bepaling zouden profiteren, maar dit is slechts zelden het geval geweest. Voorzover de Commissie bekend is, heeft alleen Portugal er in ruime mate gebruik van gemaakt. Andere lidstaten, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, hebben de oproepen tot het indienen van voorstellen pas gedaan na indiening van het programmacomplement medio of eind 2001. Uitgebleven zijn bijgevolg de in 2001 verwachte belangrijke aanvragen om tussentijdse betalingen voor het vergoeden van

de acties die waren gefinancierd tussen januari 2000 en de datum van mededeling van het programmacomplement, welke mededeling een voorwaarde vooraf is voor de betaling door de Commissie.

Omdat het merendeel van de lidstaten geen belangrijke uitgaven heeft gedeclareerd voor projecten waartoe op 1 januari 2000 reeds was besloten, en pas in 2001 zijn begonnen met het onderzoek van de bijstandsaanvragen, valt nu dus te verwachten dat, afgezien van de betaling van het aanvankelijke voorschot ten bedrage van 7 %, de financiële uitvoering in het veld van elk programma in het begin van de periode slechts in een laag tempo zal verlopen, tegen 2003 op kruissnelheid zal komen en in 2008 zal worden voltooid.

6.4. Versterking van het financiële beheer en van de controle

Een element dat tot de latere indiening van de betalingsaanvragen heeft bijgedragen, is de versterking van het financiële beheer en van de controles die noodzakelijk was om te voldoen aan de nieuwe bepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999, welke bepalingen onder meer de verplichting inhouden om een betalingsautoriteit op te richten en te voorzien van personeel. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer en van de kwijting verlenende autoriteit met betrekking tot het percentage fouten en onregelmatigheden ten aanzien van de Structuurfondsen, heeft de Commissie op naleving van die bepalingen aangedrongen en hebben de lidstaten zich de nodige tijd gegund voor de tenuitvoerlegging ervan.

Eén van de stringenter bepalingen inzake het financiële beheer betreft de striktere toepassing van de regel dat kasvoorschotten aan bemiddelende instanties niet subsidiabel zijn. Erkenning van deze voorschotten als subsidiabel zou beslist het tempo van de begrotingsuitvoering verbeteren, maar zou leiden tot een even grote vermindering van de druk voor een werkelijke uitvoering op het niveau van de eindbegunstigden, een factor die een essentiële voorwaarde is opdat het cohesiebeleid effect kan sorteren.

De Commissie huldigde het beginsel van een weigering om bedragen aan communautaire medefinanciering te betalen die het in het programmacomplement vastgestelde percentage overschreden, omdat zij van mening was dat een dergelijke "*front-loading*" van de communautaire medefinanciering haar blootstelde aan het risico dat het vastgestelde percentage op den duur niet in acht zou worden genomen, wat het nagestreefde hefboomeffect in gelijke mate zou verminderen. Eenvoudigheidshalve is deze regel echter versoepeld op voorwaarde dat toereikende controlemaatregelen worden genomen.

6.5. Datum van declaratie van de gedane uitgaven

Een beperkt aantal lidstaten heeft ervoor gekozen om de subsidies voor bepaalde belangrijke projecten pas na voltooiing van de werkzaamheden te betalen, waardoor de vertaling van de in het veld gemaakte voortgang in de begrotingsuitvoering in eenzelfde mate wordt vertraagd.

Overigens zijn voorschotten aan uitvoerders van een project niet subsidiabel tot de datum waarop zij worden geboekt als gebruikt voor daadwerkelijk verrichte uitgaven. De diensten van de Commissie zijn evenwel aan het onderzoeken welke voorwaarden moeten worden gesteld om, met inachtneming van de beginselen van goed beheer en controle, dergelijke voorschotten subsidiabel te maken op de datum van betaling.

6.6. Onvoorziene omstandigheden

Ten slotte zijn de achterstanden bij bepaalde programma's toe te schrijven aan uiteenlopende toevallige omstandigheden die specifiek zijn voor die programma's:

- De geplande medefinanciering door de privésector is achterwege gebleven door de ineensstorting van de sector telecommunicatie of door het ontbreken van vertrouwen in de economische groei (Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk);
- De geplande medefinancieringspercentages zijn niet in overeenstemming met de door de regels inzake staatssteun opgelegde beperkingen (doelstelling 2 in het Verenigd Koninkrijk);
- Ontwikkelingen op het gebied van de communautaire voorschriften hebben tot onzekerheid geleid (EOGFL-Oriëntatie, Visserij);
- De aanvragen van bepaalde NGO's zijn geweigerd omdat deze organisaties bepalingen betreffende overheidsopdrachten van de toepassing waarvan zij in de vorige periode waren vrijgesteld, niet hadden nageleefd.

6.7. Vermogen om de financiële middelen te absorberen

Aan het vermogen om de voor de periode 2000-2006 beschikbare financiële middelen te absorberen werd afbreuk gedaan door de behoefte aan middelen voor medefinanciering gedurende de laatste twee betalingsjaren wat de periode 1994-1999 betreft. Permanente problemen met de absorptie van steunbedragen heeft de Commissie echter niet geconstateerd behalve voor enkele doelstelling 2-regio's waar de versnippering van de steunbedragen en het geringe percentage aan beschikbare medefinanciering tot gevolg hebben dat initiatiefnemers van projecten minder belangstelling aan de dag leggen, voor enkele programma's waarbij de medefinanciering door de privé-sector achterwege is gebleven, en voor enkele FIOV-programma's.

Een element waardoor de absorptie van de financiële middelen wordt afgeremd, is een onvoldoende beschikbaarheid van middelen voor medefinanciering bij overheden. De verhogingen van de communautaire middelen in de opeenvolgende programmeringsperioden zijn niet gepaard gegaan met verhogingen van de nationale bijdragen. Bij sommige programma's is de verwachte belangstelling van het midden- en kleinbedrijf niet bewaarheid.

7. "N+2": DOOR DE COMMISSIE ONDERNOMEN EN OVERWOGEN ACTIES

Door de achterstanden in de uitvoering staan de betrokken programma's bloot aan het risico dat financiële middelen verloren gaan door toepassing van de $n+2$ -regel. De Commissie zal deze regel toepassen overeenkomstig de bij verordening vastgestelde bepalingen. Om echter te voorkomen dat een dergelijke situatie zich eventueel zal voordoen, en de daadwerkelijk voor het cohesiebeleid gebruikte bedragen te maximaliseren:

- Heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd waarin de wijze van toepassing van deze regel is gepreciseerd (op 27 mei 2002 goedgekeurde mededeling C(2002) 1942);
- Werkt zij met de lidstaten samen om de technieken voor het maken van ramingen per programma te verbeteren (cf. hoofdstuk 5);

- Brengt zij de hoogste overheidsniveaus van de lidstaten regelmatig op de hoogte van de stand van uitvoering van de programma's waarvoor een risico bestaat;
- Werkt zij met de verantwoordelijke personen samen om de oorzaken van de achterstanden te achterhalen en om met inachtneming van het regelgevende kader te bekijken welke oplossingen moeten worden gekozen. Wanneer blijkt dat de met een programma nagestreefde doelstellingen niet kunnen worden bereikt, zal de Commissie samen met de betrokken lidstaat onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de aan dat programma toegewezen middelen die gevaar lopen, over te hevelen naar andere, meer belovende bestemmingen;
- Onderzoekt zij de mogelijkheden om haar eigen procedures en die van de lidstaten te vereenvoudigen met als doel deze procedures doeltreffender te maken en meer evenredigheid in de administratieve last voor de aanvragers van steun en voor de verantwoordelijke overheidsdiensten te bewerkstelligen.

Wat dit laatste onderwerp betreft, is de Commissie begonnen met een bezinning binnen haar eigen diensten en in het kader van de raadgevende comités voor de Fondsen. Zij zal haar voorstellen voor de lopende periode presenteren in de informele vergadering van de ministers op 7 oktober 2002, en zal het debat tot de periode na 2006 verruimen op een begin 2003 te houden conferentie. Voorts heeft zij de lidstaten gevraagd na te gaan wat de beste methoden voor het onderzoek van de bijstandsaanvragen zijn, dit om toepassing van die methoden dan in de hele Unie te bevorderen. Met het oog op het denkproces zijn reeds verscheidene vereenvoudigingsmaatregelen geopperd, bijvoorbeeld het verlichten van de voorwaarden voor wijziging van de programma's om een beter beheer mogelijk te maken, het verlichten van de procedure voor de herziening halverwege en het evenrediger maken en coördineren van de controleprocedures.

De Commissie zal van de uit de ervaringen van de huidige lidstaten te trekken lering profiteren om de tenuitvoerlegging van de bijstandsverlening door de nieuwe lidstaten na hun toetreding te versnellen en te vereenvoudigen. Zij stelt zich tot doel de essentiële gedeelten van de onderhandelingen over de voor deze landen geplande programma's nog vóór de toetredingsdatum te voltooien om een onmiddellijke start van deze programma's vanaf de in de toetredingsvoorwaarden bepaalde begindatum te vergemakkelijken.

8. CONCLUSIES

Wat de tenuitvoerlegging van de programma's inzake sociaal-economische ontwikkeling voor de periode 2000-2006 betreft, is de omvang van de betalingen in 2000 en 2001 sterk overschat. Dit komt voor een deel doordat de onderhandelingen over de programma's meer tijd hebben gevergd dan was verwacht, maar toch vooral doordat de lidstaten nauwelijks gebruik hebben gemaakt van de bepaling volgens welke de vanaf januari 2000 verrichte betalingen subsidiabel konden zijn. Ongetwijfeld is de start van sommige programma's vertraagd doordat is gewacht op de juridische en financiële zekerheid die de formele goedkeuring van de programma's door de Commissie biedt. Naar de mening van de Commissie is de hoofdoorzaak van de budgettaire onderbesteding in 2000 en 2001 echter het feit dat de lidstaten voorrang hebben gegeven aan afronding van de in het kader van de programma's 1994-1999 gefinancierde projecten, waarvoor de uiterste datum voor subsidiabiliteit 31 december 2001 was, en de programma's 2000-2006 pas laat op gang hebben gebracht.

Voor alle individuele programma's wonen de diensten van de Commissie de vergaderingen van de toezichtcomités bij en zo hebben zij kunnen constateren dat in 2001 voor het merendeel van de programma's voldoende verplichtingen voor acties zijn aangegaan om een normaal uitvoeringstempo in de komende jaren te waarborgen.

Voor de nieuwe programma's is 2002 het tweede jaar van feitelijke tenuitvoerlegging en wederom zouden in dit jaar de uitgetrokken betalingskredieten de werkelijke besteding kunnen overtreffen. Voor de periode 2000-2006 is de oorzaak hiervan de tijd die verstrijkt tussen de start van de gesteunde maatregelen in het veld en de declaratie van de betalingen bij de Commissie, en voor de periode 1994-1999 ligt de oorzaak in een vertraagde indiening van de aanvragen om de eindbetalingen die te wijten is aan de achterstanden die de lidstaten hebben opgelopen bij de controle op de in de loop van de programmeringsperiode gedeclareerde uitgaven. De Commissie zal haar ramingen dit najaar opnieuw bekijken. Wegens de sterke decentralisatie van de besluitvorming over de toekenning van de steunbedragen is elke raming van de uitgaven in het lopende jaar en de volgende jaren onzeker, maar met dit voorbehoud verwacht de Commissie dat de begrotingsuitvoering in de periode 2003-2008 een vrij regelmatig profiel te zien zal geven en dat de laatste betalingen zullen plaatsvinden in 2010.

Omdat de verordening voor de betalingen in een langere periode voorziet dan voor de vastleggingen (11, respectievelijk 7 jaar), verwacht de Commissie dat de RAL aan het einde van het jaar zal toenemen en in 2006 een piek van 55 à 64 miljard zal bereiken, waarna deze RAL zal dalen tot nagenoeg nul in 2010. Dit profiel is gebaseerd op de waarschijnlijke hypothese dat de lidstaten maximaal gebruik zullen maken van de door Verordening (EG) nr. 1260/1999 toegestane uitvoeringstermijnen, maar daarbij belangrijke annuleringen van vastleggingen op grond van de als "*sunset clause*" fungerende $n+2$ -regel zullen vermijden.

Zelfs in geval van een sterke onderbesteding van de financiële middelen zal de RAL in 2010 tot een onbeduidend niveau dalen door de annuleringen van vastleggingen op grond van de $n+2$ -regel. De Commissie denkt echter dat de lidstaten zich onder druk van het risico dat door toepassing van deze regel financiële middelen verloren gaan, zullen inspannen om de programma's uit te voeren in een tempo dat voldoende is om het effect van die regel te beperken. De Commissie informeert de lidstaten regelmatig over de programma's waarbij een risico bestaat.

Bij de RAL van de periode 2000-2006 komt nog die van de vorige periode, te weten € 17,2 miljard eind 2001. Deze laatste RAL zal op basis van de uiterlijk op 31 maart 2003 in te dienen aanvragen om de eindbetalingen vóór eind 2003 betaalbaar worden gesteld op een gering bedrag na dat verband houdt met gevallen waarin een meningsverschil bestaat, of met projecten die om gerechtelijke redenen zijn geschorst.

Een aanzienlijke RAL is een onontkoombaar gevolg van de voorschriften betreffende de Structuurfondsen. De door de $n+2$ -regel opgelegde discipline dient een kans te krijgen om deze RAL onder controle te houden en om de lidstaten ertoe aan te sporen de hun beschikbaar gestelde middelen binnen de vastgestelde termijnen te gebruiken.

De Commissie stelt alles in het werk om de lidstaten te helpen dit doel te bereiken. Zij is begonnen met een brede bezinning over vereenvoudiging van de procedures en zal haar voorstellen presenteren in de informele vergadering van de Raad van Ministers op 7 oktober 2002. Aangezien de problemen per regio, per lidstaat en per Fonds verschillen, werkt de Commissie met de lidstaten samen om de belemmeringen op te sporen en oplossingen te vinden.

Het risico op een verlies van financiële middelen door de toepassing van de $n+2$ -regel is voor de bijdrage van bepaalde Fondsen aan bepaalde programma's reëel. De discipline die elk jaar door deze regel wordt opgelegd, verplicht de lidstaten en hun regio's er echter toe om voortdurend voor een toereikend tempo van uitvoering van de programma's te zorgen veeleer dan te pogen de achterstanden aan het einde van de periode in te lopen zoals voor de periode 1994-1999 het geval was. Het is beter om in 2002 en 2003 enkele tientallen miljoenen euro's te zien annuleren dan aan het einde van de periode zeer aanzienlijke bedragen te verliezen.

Bijlage : verklarende tabellen bij de grafieken 1 tot en met 10

Grafiek nr. 1: RAL aan het einde van het jaar voor de vastleggingen van de perioden vóór 1994

	RAL van vóór 94 aan het einde van elk jaar (miljard euro)	%
199	15.405,7	100
199	10.508,0	68%
199	7.762,6	50%
199	5.349,4	35%
199	3.542,3	23%
199	2.434,9	16%
199	1.858,3	12%
200	991,3	6%
200	532,2	3%

Grafiek nr. 2 : Betaalbaarstelling van de RAL voor de programma's 1994-1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Financiële vooruitzichten						
Verwachte RAL	41,2					
Betalingen		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7
Geannuleerde vastleggingen		0	0,1	0,2	0,6	0,1
Resterende RAL (aan het einde van het jaar)	41,2	21,4	12,4	6,6	0,8	0

Feitelijke uitvoering en prognose voor begrotingen

Feitelijke RAL (inclusief van vóór 94)	41,7	2,4				
Nieuwe vastleggingen (afsluiting van Edinburgh)		2,4				
Betalingen		20	5,8	6,4	7,9	0,7
Geannuleerde vastleggingen (inclusief van vóór 94)		0,7	0,4			2,2
RAL (aan het einde van het jaar)	41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0

1999,2000 en 2001: feitelijke uitvoering

2002: uitvoeringsplan (begroting - 0,9 miljard)

2003: VOB

2004: resterende vastleggingen (moeten nog worden geannuleerd of houden verband met rechtszaken)

Grafiek nr. 3 : Ontwikkeling van de vastleggingen voor de nieuwe programma's

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Feitelijke uitvoering								
				(na rebudgettering en overdrachten)				
Vastleggingen (nieuwe programma's)		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7
Gecumuleerde vastleggingen	0	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9

2000-2001 : feitelijke uitvoering (met overdrachten naar 2001)

2002: begroting, 2003: VOB (aangepaste financiële vooruitzichten)

2004-2006: financiële vooruitzichten (aangepast)

Grafiek nr. 4 : Ontwikkeling van de betalingen voor de nieuwe programma's

Oorspronkelijke financiële vooruitzichten

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Voorschotten		8	6									
Vergoedingen		1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAAL		9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Feitelijke uitvoering

Voorschotten		5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Vergoedingen		0	7	22	23,1	26,7	27	27	27	23	11,4	2,6
TOTAAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6

Gebruikt voor de betalingen: N-3, N-2 en X% van N-1 (gemiddeld)

40% 27% 13% -1% -17% -7%

Te betalen bedragen die worden aangevraagd in dec. N+2 en betaald in N+3

-0,4 -5,3 -3,5

2000-2001 : feitelijke uitvoering

2002: begroting, 2003: VOB

2004-2008: Normale voortgang, d.w.z. 90% van één jaartranche van 2004 tot en met 2007 en 80 % in 2008 (toepassing van N+2 voorkomen)

2009-2010: eindsaldo (75% in 2009 en 25% in 2010) + 3,5 miljard in 2009

Grafiek nr. 5 : De RAL voor de nieuwe programma's

1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Feitelijke uitvoering

Vastleggingen		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Betalingen		5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
RAL (aan het einde van het jaar)	0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0

2000-2001: feitelijke uitvoering

2002: begroting, 2003: VOB

2004-2007: Financiële vooruitzichten (voor de vastleggingen) en normale voortgang (voor de betalingen)

Grafiek nr. 6 : Totale betalingen ten laste van de Structuurfondsen

(1994-1999) - bron: OUDE PROGR.		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005					
Financiële vooruitzichten													
(1)	Betalingen		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7						
Feitelijke uitvoering en prognose voor begrotingen													
(2)	Betalingen		20	5,8	6,4	7,9	0,7						
(2000-2006) - bron: BETALINGEN													
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Oorspronkelijke financiële vooruitzichten													
(3)	TOTAAL		9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
Feitelijke uitvoering													
(4)	TOTAAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
voor grafiek													
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(1)+(3)	Financiële vooruitzichten		29,0	28,5	31,2	32,8	30,9	30,2	30,2				
(2)+(4)	Betalingen		25,9	20,5	28,6	31,0	27,7	27,0	27,0	27,0	23,0	11,4	2,6

Grafiek nr. 7 : Totale RAL ten laste van de Structuurfondsen (aan het einde van het jaar)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Feitelijke uitvoering (einde van het jaar)												
Oude RAL		41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0	0	0	0	0	0
Nieuwe RAL		0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6
RAL (einde van het jaar)		41,7	32,9	50,1	52,6	52,7	54,4	59,3	64	37	14	2,6

2000-2001 : feitelijke uitvoering

2002: begroting, 2003: VOB

2004-2008: Financiële vooruitzichten (voor de vastleggingen) en normale voortgang (voor de betalingen)

Grafiek nr. 8 : Ontwikkeling van de RAL 2000-2006 in de loop van de begrotingsjaren

	99	99	00	00	01	01	02	02	03	03	04	04	05	05	06	06	07	07	08	08	09	09	10	10
	april	dec	april	dec	april	dec	april	dec	april	dec	april	dec	april	dec	april	dec	april	dec	april	dec	april	dec	april	dec
RAL begin																								
->einde van het jaar	0	0	0	9,5	39,9	32,9	60,4	41,8	72,9	49,8	81,4	54,4	86,3	59,3	91	64	63,6	37	31,7	14	10,5	2,6	2,6	0

Grafiek nr. 9 : Ontwikkeling van de betalingen in het geval dat de aanvankelijke onderbesteding wordt ingelopen in de jaren 2003 en 2004

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Oorspronkelijke financiële vooruitzichten											
Voorschotten	8	6									
Vergoedingen	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Feitelijke uitvoering											
Voorschotten	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Vergoedingen	0	7	22	27,6	29,9	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6
<i>Inhaalbeweging</i>				5,8	5,8						
TOTAAL	5,9	14,7	22,2	33,4	36,0	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6

2000-2001 : feitelijke uitvoering

2002: begroting

2003-2004: financiële vooruitzichten+inlopen van de achterstand ten opzichte van de financiële vooruitzichten in twee jaar tijd

2005-2010: prognose overeenkomstig financiële vooruitzichten

Grafiek nr. 10 : Plafonnering van de RAL door de regel inzake het ambtshalve annuleren van vastleggingen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vastleggingen	15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Gecumuleerde vastleggingen	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9	210,9	210,9	210,9	
Betalen	5,9	14,2	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	27	23	11,4	2,6
Gecumuleerde betalingen	5,9	20,1	39,8	59,5	79,2	98,9	118,6	145,6	168,6	180	182,6
Annuleringen	0	0	0	0	0	0	11,6	11,9	4,8	0	0
Gecumuleerde annuleringen	0	0	0	0	0	0	11,6	23,5	28,3	28,3	28,3
RAL (einde van het jaar)	9,5	33,4	44,8	56,2	68,1	80,3	80,7	41,8	14	2,6	0

Gebruikt voor de betalingen: N-3, N-2 en X% van N-1 (gemiddeld)

19% -17% -53% -90% -106%

N+2 overschreden

6,0 -5,4 -16,8 -17,1 -10,1 -3,5

In november en december aangevraagde en begin N+3 betaalde bedragen

5,4 5,2 5,2 5,3 3,5

In het volgende jaar geannuleerde bedragen

-11,6 -11,9 -4,8

2000, 2001: uitvoering

2002-2006: betalingen stabiel op een zodanig niveau dat de RAL begin 2006 zijn hoogste peil bereikt (geen ambtshalve geannuleerde vastleggingen vóór 2006)

2007-2010: centraal scenario