



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 10 november 2022
(OR. en)**

14479/22

COH 106

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Langetermijneffecten van het cohesiebeleid op EU-regio's = Gedachtewisseling

Tijdens de zitting van de Raad Algemene Zaken over het cohesiebeleid van 22 november aanstaande wordt de met het cohesiebeleid belaste ministers verzocht zich op basis van de nota van het voorzitterschap in bijlage dezes te buigen over de belangrijkste doelstellingen en beginselen van het cohesiebeleid voor de toekomst; de uitdagingen waarmee het beleid in de toekomst zal worden geconfronteerd en de manier waarop deze het best kunnen worden aangepakt; en de toegevoegde waarde van het cohesiebeleid in vergelijking met andere beleidsmaatregelen en instrumenten van de EU, evenals nationale kaders, met het oog op de mogelijke aanpassing ervan aan de uitdagingen.

Achtergrondnota
voor de Raad Algemene Zaken, gewijd aan het cohesiebeleid

Het cohesiebeleid is een belangrijke hefboom voor de bevordering van convergentie op lange termijn binnen de Europese Unie (EU). Zoals in het 8e cohesieverslag wordt benadrukt, heeft het cohesiebeleid daadwerkelijk bijgedragen tot het dichten van de economische kloof tussen meer en minder ontwikkelde regio's en lidstaten, hetgeen in overeenstemming is met het in het Verdrag betreffende de werking van de EU verankerde mandaat van de EU om de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de verschillende regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.

Programmeringsperiode 2007-2013¹²³⁴

In de programmeringsperiode 2007-2013 is 346,5 miljard EUR geïnvesteerd om te helpen de verschillen tussen de regio's te verkleinen, evenwichtige en duurzame ontwikkeling te bevorderen en de economische, sociale en territoriale cohesie te vergroten. Deze investeringen hebben een reëel verschil gemaakt tijdens de financiële en economische crisis, toen overheidsfinanciering beperkt was, onder meer voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en toen particuliere financiering moeilijk te vinden was en er zo moeilijk banen konden worden gecreëerd. Zij hebben regionale verschillen verkleind en het bruto binnenlands product (bbp) verhoogd.

-
- ¹ Presentatie – [Cohesiebeleid biedt voordelen voor burgers](#) – belangrijkste resultaten 2007-2013 (21/12/2016); Europese Commissie (directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling).
 - ² [De 9 pluspunten van het Europese Cohesiebeleid: belangrijkste resultaten 2007-2013](#) (07/10/2016); Europese Commissie (DG REGIO).
 - ³ [WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#); Europese Commissie, directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, Directoraat B — Beleid, Eenheid B.2 Evaluatie en Europees Semester; 2016.
 - ⁴ [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#); Philippe Monfort, Simone Salotti; Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Europese Commissie. Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Europese Commissie; WP 2/2021.

De resultaten werden in alle lidstaten en regio's behaald. 1 EUR aan investeringen in het cohesiebeleid in 2007-2013 zal naar verwachting in 2023 2,74 EUR extra bbp gegenereerd hebben. Het geraamde rendement op de investering van de totale toewijzing in 2007-2013 bedraagt in 2023 1 biljoen EUR aan extra bbp en zal op lange termijn een positief rendement opleveren dat voor de EU als geheel wordt geraamd op ongeveer 4 % per jaar. Er zijn een miljoen banen gecreëerd, wat overeenkomt met 1/3 van de netto-banengroei in deze periode. Investerings in het cohesiebeleid in de periode 2007-2013 waren voor veel lidstaten een essentiële bron van overheidsfinanciering en vertegenwoordigden in sommige lidstaten tot 57 % van de kapitaalinvesteringen door de overheid. Met name dankzij het cohesiebeleid kon de continuïteit van de overheidsinvesteringen worden gehandhaafd, vooral tijdens de jaren van economische crisis, wat het stabiliserende langetermijneffect van meerjarige programmering in het kader van het cohesiebeleid op de investeringen aantoont.

In oktober 2021 publiceerde de Europese Commissie een werkdokument waarin de macro-economische effecten van de programma's voor het cohesiebeleid voor 2007-2013 werden onderzocht. Het effect van het cohesiebeleid is groter in de voornaamste begunstigde lidstaten; op lange termijn is het echter ook positief in meer ontwikkelde lidstaten en regio's, ondanks het feit dat zij nettobetalers aan het beleid zijn. Uiteindelijk is ongeveer 15 % van het effect op het bbp van de EU het gevolg van internationale overloopeffecten, wat erop wijst dat het cohesiebeleid een positief totaal oplevert en positieve verbanden tussen de economieën van de lidstaten genereert. Overloopeffecten zijn vooral belangrijk voor de grootste contribuanten aan het cohesiebeleid en vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van het totale effect van het beleid.

Op lange termijn is meer dan 45 % van het positieve effect in landen die niet voor het Cohesiefonds in aanmerking komen, afkomstig van investeringen in lidstaten die van het fonds profiteren. Voor sommige lidstaten vormen overloopeffecten de belangrijkste bron van voordelen van het cohesiebeleid. Uit deze bevindingen blijkt duidelijk dat het cohesiebeleid in de hele EU voordelen oplevert in overeenstemming met de doelstellingen van het Verdrag.

De belangrijkste resultaten van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds zijn^{5 6}:

⁵ [Werkdocument van de diensten van de Commissie: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13](#); Brussel, 19.9.2016, SWD(2016) 318 final.

⁶ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Europese Commissie. Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Europese Commissie; WP 4/2022, 1e uitgave.

- ongeveer 940 000 rechtstreeks gecreëerde banen, waarvan 41 600 in onderzoek en ontwikkeling;
- 400 000 rechtstreeks ondersteunde kmo's en 322 000 gecreëerde banen in kmo's;
- verhoging van de capaciteit voor het opwekken van hernieuwbare energie met 3 900 megawatt;
- milieu: 5,9 miljoen extra mensen aangesloten op voorzieningen voor schoon drinkwater en 6,9 miljoen extra mensen aangesloten op nieuwe of verbeterde afvalwaterzuiveringsinstallaties;
- infrastructuur (km nieuw aangelegde of gemoderniseerde wegen/spoorwegen, internet-connectiviteit enz.):
 - o 8 400 000 extra mensen met een breedbandverbinding;
 - o 4 900 km extra wegen (meestal snelwegen), waarvan bijna de helft op het pan-Europese TEN-T-netwerk;
 - o bijna 28 600 km wegen gemoderniseerd, waarvan twee derde in de EU-12;
 - o 3 900 km spoorwegen gemoderniseerd, waarvan bijna 1 600 km in de EU-12.

De belangrijkste kwantitatieve resultaten van het Europees Sociaal Fonds (ESF)⁷:

- 98,7 miljoen deelnemers aan door het ESF gefinancierde opleiding en andere ondersteunde concrete acties, gelijk verdeeld over inactieven (36 %), werkenden (33 %) en werklozen (30 %);
- meer dan 30 miljoen positieve effecten, die mensen helpen om positieve veranderingen door te voeren:
 - o 9,4 miljoen deelnemers vonden werk, van wie ten minste 300 000 zelfstandigen;
 - o 8,7 miljoen behaalden een kwalificatie/certificaat;
 - o 13,7 miljoen anderen verbeterden hun vaardigheden, competenties en hun kansen op de arbeidsmarkt, vervolgden hun educatie enz.

⁷ [Werkdocument van de diensten van de Commissie: Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes](#); Brussel, 12.12.2016, SWD(2016) 452 final; blz. 4.

Programmeringsperiode 2014-2020⁸

In de periode 2014-2020 werd ongeveer 355 miljard EUR toegewezen aan het cohesiebeleid, wat neerkomt op een injectie van middelen ten belope van ongeveer 0,3 % van het bbp van de EU. In juli 2022 publiceerde de Europese Commissie een werkdocument waarin de macro-economische effecten van de programma's voor het cohesiebeleid voor 2014-2020 werden beoordeeld. Uit de simulatie op basis van het RHOMOLO-model bleek dat de interventies in het kader van het cohesiebeleid voor 2014-2020 over het geheel genomen een positief effect hadden op de economie van de EU, die in de loop van de financieringsperiode toenam en een piek bereikte in 2021, toen het bbp van de EU bijna 0,4 % hoger lag dan het geweest zou zijn zonder dit beleid.

Op regionaal niveau is het effect het grootst voor de voornaamste begunstigde lidstaten. In meer ontwikkelde lidstaten en regio's is het effect van het beleid op korte termijn over het algemeen kleiner. Voor veel van deze regio's is de beleidsondersteuning immers laag in verhouding tot de omvang van hun economie. Op de lange termijn neemt het effect van het beleid echter toe, omdat de programma's zodra ze afgelopen zijn geen kosten meer met zich meebrengen, maar wel nog steeds aanzienlijke voordelen opleveren. Uiteindelijk wordt het effect op het bbp in alle regio's positief. Dat alle EU-regio's uiteindelijk van het beleid profiteren is deels toe te schrijven aan de sterke ruimtelijke overloopeffecten ervan, waardoor de programma's die in een bepaalde regio worden uitgevoerd ook ten goede komen aan andere regio's, met name de regio's met sterke handelsrelaties met de voornaamste begunstigden.

Uit de analyse blijkt dat het beleid aanzienlijk heeft bijgedragen tot het verkleinen of beperken van de toename van regionale verschillen, zowel op EU-niveau als in de lidstaten.

⁸ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Europese Commissie. Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Europese Commissie; WP 4/2022, 1e uitgave.

Macro-economische modellering van het ESF door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (RHOMOLO-model) heeft ook positieve gevolgen voor de economie als geheel, bovenop de directe resultaten voor deelnemers aan ESF-acties⁹. Investerings in werkgelegenheid en mobiliteit tot 2018 zouden leiden tot 47 000 nieuwe banen op lange termijn en een stijging van het bbp met 0,06 % ten opzichte van het referentiescenario (2014). Dit zou te danken zijn aan de uiteindelijke macro-economische effecten van investeringen in menselijk kapitaal en de verbetering van de arbeidsproductiviteit, alsook aan de structurele veranderingen die daarmee gepaard gaan. Verwacht wordt dat de ESF-steun voor sociale inclusie het bbp van de EU uiterlijk in 2023 met 0,037 % zal doen toenemen (wat neerkomt op 4 miljard EUR) en 127 000 extra banen zal scheppen, terwijl de onderwijs- en opleidingsacties uiterlijk in 2023 het bbp met 0,16 % (18 miljard EUR) zullen doen toenemen ten opzichte van het basisscenario en ongeveer 170 000 extra banen zullen scheppen. Alle stijgingen zullen zich naar verwachting op lange termijn voordoen (tot 2033), aangezien het bbp en de werkgelegenheid naar verwachting nog steeds hoger zullen zijn dan volgens het referentiescenario.

Op lange termijn leveren de beleidsinvesteringen een aanzienlijk positief rendement op, waarbij de bbp-multiplier over 25 jaar 2,7 is, of gelijk aan een jaarlijks rendement van ongeveer 4 %.

De belangrijkste resultaten voor het cohesiebeleid:

- 5,4 miljoen mensen hebben een baan gevonden dankzij de steun van het ESF en het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI);
- met steun van het EFRO werden 236 500 nieuwe banen gecreëerd;
- 3,6 miljoen bedrijven zullen profiteren van projecten waarvoor ESI-fondsen zijn vrijgemaakt, hiervan hebben 3 miljoen bedrijven reeds steun ontvangen;
- de energie-efficiëntie van meer dan 359 000 huishoudens is verbeterd;
- 45,5 miljoen deelnemers hebben geprofiteerd van de door het ESF en het YEI ondersteunde projecten;
- tussen 2014 en eind 2020 werd 1 544 km spoorwegen aangelegd of gemoderniseerd.

Dit bevestigt dat het cohesiebeleid in de praktijk resultaten oplevert.

⁹ [Werkdocument van de diensten van de Commissie: Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training](#); blz. 35, {SWD(2021) 11 final} Evaluatie van ESF-steun voor sociale inclusie. De gegevens zijn gebaseerd op gegevens voor de periode 2014-2018 en de ex-postevaluatie van het ESF 2014-2020 zal meer actuele gegevens opleveren wanneer deze is afgerond. NB: deze berekeningen zijn gemaakt in 2019, dus vóór de huidige crisis.

Het beleid heeft niet alleen bijgedragen tot de bevordering van de economische, sociale en territoriale cohesie in de EU, maar ook het aanpassingsvermogen ervan aangetoond, met name door binnen bestaande programma's 23 miljard EUR een nieuwe bestemming te geven om de uitdagingen van de pandemie het hoofd te bieden, en het heeft via React-EU 50 miljard EUR aan nieuw geld toegevoegd om het herstelproces van de EU-regio's te ondersteunen zodat zij hun weerbaarheid kunnen vergroten.

De afgelopen decennia is het cohesiebeleid ook geëvolueerd wat betreft de vormgeving van de governanceregelingen voor programma's: de meerjarige programmering, de regelmatige evaluaties, de versterkte interventielogica in combinatie met resultaatgerichte verbeteringen, samen met een betere werkwijze voor partnerschap en meerlagig bestuur, hebben geleid tot een doeltreffende uitvoering van programma's en projecten. Evenzo werd het kader voor het cohesiebeleid verrijkt met vereisten voor het creëren van een passende strategische basis en kadervoorwaarden voor de interventies, samen met nauwere banden tussen het cohesiebeleid en het kader van het Europees Semester.

Mogelijke vooruitzichten

Wat toekomstige trends betreft, is het duidelijk dat de EU wordt geconfronteerd met een aantal uitdagingen die voortvloeien uit demografische en technologische veranderingen, evenals uit de digitale en de groene transitie die op de voorgrond zullen treden. Deze zullen waarschijnlijk tot nieuwe ongelijkheden leiden, die op hun beurt de duurzaamheid en de degelijkheid van het ontwikkelingsmodel van de EU kunnen ondermijnen. Het beleid alleen kan er niet voor zorgen dat geen enkel gebied of geen enkele persoon aan zijn lot wordt overgelaten, maar het kan wel een grote bijdrage leveren aan de economische, sociale en territoriale cohesie, onder meer door ervoor te zorgen dat ruimtelijke en territoriale overwegingen worden meegenomen in nationaal en sectoraal beleid. Het ontwerp en de uitvoering van het cohesiebeleid moeten kunnen berusten op een degelijke en doeltreffende beleidsmix van nationale en EU-beleidsmaatregelen en -instrumenten.

Vragen voor het debat in de Raad:

- 1. Wat zijn de belangrijkste doelstellingen en beginselen van het beleid, waarover voor de toekomst geen compromissen mogen worden gesloten?**
 - 2. Wat is de toegevoegde waarde van het cohesiebeleid in vergelijking met andere beleidsmaatregelen en instrumenten van de EU en in vergelijking met nationale kaders? Moet het beleid worden aangepast aan andere beleidsmaatregelen en instrumenten om de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen ervan verder te versterken?**
 - 3. Met welke uitdagingen zal het cohesiebeleid in de toekomst worden geconfronteerd en hoe kan het worden aangepast om deze aan te pakken?**
-