



Bruxelles, den 24. september 2025
(OR. en)

13152/25

AG 141	COMPET 911
INST 261	CULT HERIT 16
SOC 622	EMPL 410
COH 176	STATIS 65
SUSTDEV 70	PTOM 15
ECOFIN 1234	FREMP 247
BUDGET 24	GENDER 175
DEVGEN 157	ANTIDISCRIM 84

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	5. september 2025
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	C(2025) 6015 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN om det europæiske borgerinitiativ "Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer"

Hermed følger til delegationerne dokument C(2025) 6015 final.

Bilag: C(2025) 6015 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.9.2025
C(2025) 6015 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om det europæiske borgerinitiativ "Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer"

1. INDLEDNING: BORGERINITIATIVET

Det europæiske borgerinitiativ (ECI) giver i henhold til artikel 11, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) EU-borgere mulighed for at opfordre Europa-Kommissionen til at fremsætte et forslag til en retsakt for Unionen med henblik på at gennemføre EU-traktaterne. Det gøres ved, at borgerne indsamler underskrifter fra mindst én million EU-borgere og når de krævede minimumstærskler i mindst syv medlemsstater. Forordning (EU) 2019/788¹ ("forordningen om det europæiske borgerinitiativ") fastsætter detaljerede regler for det europæiske borgerinitiativ.

"Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer" er det ellefte europæiske borgerinitiativ,² der forelægges Kommissionen til behandling, efter at de tærskler, der kræves i henhold til TEU og forordningen om det europæiske borgerinitiativ, er opfyldt. Det er også det første vellykkede initiativ, som Kommissionen skal behandle under sit mandat for 2024-2029.

Initiativtagerne beskriver deres mål således:

EU's samhørighedspolitik bør lægge særlig vægt på regioner med nationale, etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, der adskiller sig fra de omkringliggende regioner.

For sådanne regioner, herunder geografiske områder, som ikke er tillagt forvaltningsmæssige beføjelser, bør forebyggelse af økonomisk efterslæb, fastholdelse af udvikling og opretholdelse af forudsætningerne for økonomisk, social og territorial samhørighed finde sted på en måde, der sikrer, at regionernes kendetegn forbliver uændrede. Med henblik herpå skal disse regioner have lige adgang til diverse EU-midler, og bevarelsen af deres kendetegn og ordnede økonomiske udvikling skal sikres, således at EU fortsat kan udvikle sig og fastholde sin kulturelle mangfoldighed.

Initiativtagerne fremlagde adskillige forslag med henblik på at nå målene for det europæiske borgerinitiativ i et bilag, der blev indsendt sammen med deres registreringsanmodning:

1. Begrebet "regioner med nationale/etniske mindretal" eller blot "nationale regioner", dvs. "regioner med nationale, etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, der adskiller sig fra de omkringliggende regioner" skal defineres i en EU-retsakt.
2. Ud over at definere begrebet nationale regioner skal den retsakt, som Kommissionen skal udarbejde, også udtrykkeligt identificere disse regioner under hensyntagen til kriterierne i de anførte internationale dokumenter³ og de berørte samfunds ønske.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/788 af 17. april 2019 om det europæiske borgerinitiativ (EUT L 130 af 17.5.2019, s. 55). ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/788/oj>.

² https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_en.

³ De anførte dokumenter er: Europarådets henstilling 1811/2007 om regionalisering i Europa; rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal; Europarådets henstilling 1201/1993; den europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog; Europarådets henstilling 1334/2003; medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner; Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis; artikel 3 i TEU; artikel 167 i TEUF.

3. Listen over mindst begunstigede områder, jf. artikel 174 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, skal udvides til at omfatte nye kategorier, såsom regioner med særlige nationale, sproglige og kulturelle kendetegn, der betegnes som regioner med nationale/etniske mindretal.
4. Sikring af, at EU-midler ikke anvendes på en måde, der ville ændre de nationale regioners etniske sammensætning, regionale identitet eller kulturarv. Det skal bl.a. forhindres, at der anvendes EU-midler til at støtte beskæftigelsespolitikker, der tilskynder til bosættelse af en arbejdsstyrke med en anden kulturel eller sproglig baggrund.
5. Hensyntagen til sproglige, etniske og kulturelle grænser ved udarbejdelsen af nomenklaturen for statistiske territoriale enheder (NUTS). Initiativtagergruppen foreslår, at disse grænser bør afspejle de oprindelige samfunds ønske, som udtrykkes gennem en lokal folkeafstemning forud for afgrænsningen af regionerne.
6. Sikring af, at medlemsstaterne overholder deres internationale forpligtelser vedrørende nationale mindretal. Initiativtagerne mener, at manglende overholdelse af disse forpligtelser vil udgøre en overtrædelse af de værdier, der er anført i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union, og potentielt udløse en traktatbrudsprocedure som beskrevet i artikel 7.

Initiativtagerne anmodede Kommissionen om at registrere initiativet den 18. juni 2013. Kommissionen afslog oprindeligt at registrere forslaget til europæisk borgerinitiativ⁴, idet den anførte, at dets genstand tydeligvis lå uden for Kommissionens beføjelser til at fremsætte et forslag til en EU-retsakt med henblik på at gennemføre traktaterne. Efter Domstolens afgørelse i sag C-420/16 P⁵, registrerede Kommissionen initiativet den 7. maj 2019, om end det blev gjort på en kvalificeret måde. I henhold til artikel 1, stk. 2, i afgørelsen om registrering⁶ kan støttetilkendegivelser til initiativet kun indsamles "på grundlag af en forståelse af, at forslaget har til formål at udvirke forslag fra Kommissionen til retsakter, hvori strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning fastlægges, og under forudsætning af at de tiltag, der skal finansieres, fører til en styrkelse af Unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed".

I henhold til betragtning 5 i registreringsafgørelsen kan der desuden "på grundlag af artikel 177 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedtages EU-retsakter med henblik på gennemførelse af traktaterne med hensyn til at definere strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning, hvilket kan medføre en sammenlægning af fondene".

Kommissionens undersøgelse af dette borgerinitiativ er derfor udelukkende baseret på det registrerede indhold og ikke på den generelle karakter af initiativets mål som fastsat af

⁴ Kommissionens afgørelse C(2013) 4975 af 25. juli 2013.

⁵ Domstolens dom af 7. marts 2019, *Balázs-Árpád Izsák og Attila Dabis mod Europa-Kommissionen*, sag C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177. Initiativtagerne havde med støtte fra Ungarn anlagt sag ved Retten med påstand om annullation af Kommissionens afslag på at registrere EBI (sag T-529/13). Retten forkastede begæringen. Initiativtagerne appellerede derefter dommen til Domstolen (sag C-420/16 P), som ophævede Rettens dom i sag T-529/13 og annullerede Kommissionens afgørelse C(2013) 4975.

⁶ Kommissionens afgørelse (EU) 2019/721 af 30. april 2019 om forslaget til borgerinitiativ "Samhørighedspolitik for ligestilling af regionerne og bevarelse af de regionale kulturer" (meddelt under nummer C(2019) 3304), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2019/721/oj>.

initiativtagergruppen. Borgerinitiativets kvalificerede registrering er blevet bekræftet af Rettens⁷ og Domstolens⁸ afgørelser.

Efter at medlemsstaternes myndigheder havde kontrolleret støttetilkendegivelserne, der blev afsluttet i 2022, indgav initiativtagerne formelt borgerinitiativet til Kommissionen den 4. marts 2025⁹. På samme dato offentliggjorde Kommissionen den relevante meddelelse, der bekræftede initiativets gyldighed i registret over borgerinitiativer. De uddybede initiativets mål yderligere under et møde med Kommissionen den 25. marts 2025 og i et skriftligt indlæg efter dette møde samt under en offentlig høring, som Europa-Parlamentet afholdt den 25. juni 2025. En plenardebate om det europæiske borgerinitiativ fandt desuden sted i Europa-Parlamentet den 10. juli 2025.

Denne meddelelse indeholder Kommissionens analyse og konklusioner vedrørende initiativet og eventuelle foranstaltninger, den agter at træffe som reaktion på initiativet i henhold til artikel 15, stk. 2, i ECI-forordningen.

2. BAGGRUND

2.1. Den eksisterende lovramme

EU's samhørighedspolitik

Samhørighedspolitikken er med et samlet budget på 392 mia. EUR for programmeringsperioden 2021-2027 Den Europæiske Unions vigtigste investeringspolitik til at gennemføre traktatens mål om at styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed.

I henhold til artikel 174 i TEUF er Unionen for at styrke sin økonomiske, sociale og territoriale samhørighed forpligtet til at "formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder", og der skal lægges særlig vægt på "landdistrikter, områder i en industriel overgangsproces og områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art, bl.a. de nordligste meget tyndt befolkede områder samt ømråder, grænseoverskridende områder og bjergområder".

Samhørighedspolitikken er til gavn for alle EU's regioner og har til formål at fremme jobskabelse, styrke virksomhedernes konkurrenceevne, fremme økonomisk vækst og bæredygtig udvikling samt forbedre livskvaliteten for EU's borgere.

⁷ Rettens dom af 10. november 2021, *Rumænien mod Kommissionen*, sag T-495/19, EU:T:2021:781.

⁸ Domstolens dom af 22. februar 2024, *Rumænien mod Europa-Kommissionen og Ungarn*, sag C-54/22 P, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2387/oj>.

⁹ Dette borgerinitiativ blev registreret i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/211/2020-01-01> (den første forordning om borgerinitiativer). Den første forordning om det europæiske borgerinitiativ fastsatte ikke en frist, inden for hvilken initiativtagerne skulle indgive deres gyldige initiativ til Kommissionen til nærmere undersøgelse.

Den ydes gennem fire særlige fonde for programmeringsperioden 2021-2027: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), der investerer i den sociale og økonomiske udvikling i alle EU's regioner; Samhørighedsfonden, for at investere i miljø og transport i de mindre velstående EU-lande; Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) for at støtte beskæftigelsen og skabe et retfærdigt og socialt inklusivt samfund i EU-landene; og Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO) for at støtte de regioner, der er mest berørt af omstillingen til klimaneutralitet.

Territorialt fokus

Samhørighedspolitikken er udformet med et stærkt territorielt fokus. Størstedelen af samhørighedspolitikens midler er koncentreret om mindre udviklede lande og regioner for at hjælpe dem med at vokse og hale ind på de mere udviklede regioner. For at mindske de vedvarende økonomiske, sociale og territoriale forskelle hjælper EU alle borgere, uanset hvor de bor, samtidig med at Unionens vækstpotentiale øges.

Samhørighedspolitikken omfatter også særlig støtte eller særlige investeringsredskaber til områder i Unionen for at løse specifikke problemer. Disse omfatter: grænseregioner og områder, der er involveret i grænseoverskridende samarbejde; byområder; fjerntliggende områder, bjergområder, øområder og tyndt befolkede områder; og regioner i den yderste periferi.

Regionerne i den yderste periferi nyder godt af særlige foranstaltninger og af yderligere finansiering som kompensation for deres strukturelle sociale og økonomiske situation og de permanente begrænsninger, som følger af de faktorer, der er omhandlet i artikel 349 i TEUF. De nordlige tyndt befolkede områder nyder godt af særlige foranstaltninger og yderligere midler som kompensation for de alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper, der er omhandlet i artikel 2 i protokol nr. 6 til tiltrædelsesakten af 1994.

Samhørighedspolitikken handler imidlertid ikke udelukkende om territorial støtte. Den har stor betydning på mange områder. Investeringerne bidrager til at realisere mange andre EU-politiske mål og supplerer andre EU-politikker og fonde, der f.eks. vedrører uddannelse, beskæftigelse, energi, miljø, det indre marked, forskning og innovation.

Overholdelse af de horisontale principper

Samhørighedspolitikken skal gennemføres under fuld overholdelse af de horisontale principper, der er fastsat i EU-traktaterne, nemlig:

- Artikel 2 i TEU – fastlægger de grundlæggende værdier, som EU bygger på, herunder respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstatsprincippet og menneskerettighederne. Det understreger, at alle medlemsstater har disse værdier til fælles, og at de danner grundlag for et samfund baseret på pluralisme, ikkeforskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kønnene.
- Artikel 3 i TEU – skitserer EU's overordnede mål, herunder bæredygtig udvikling, social samhørighed og solidaritet.
- Artikel 5 i TEU – fastsætter nærheds- og proportionalitetsprincipperne og sikrer, at beslutninger træffes så tæt på EU-borgerne som muligt.

- Artikel 10 i TEUF – pålægger EU at bekæmpe forskelsbehandling og fremme ligestilling på tværs af alle sine politikker.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret om grundlæggende rettigheder") fastsætter de rettigheder, friheder og principper, der er retningsgivende for Den Europæiske Unions politikker og tiltag. Det er kun bindende for EU-institutionerne og for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten¹⁰. Artikel 21 i chartret om grundlæggende rettigheder forbyder udtrykkeligt enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske egenskaber, sprog, religion eller tro, politisk eller anden overbevisning, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering samt forskelsbehandling på grund af nationalitet inden for EU-rettens anvendelsesområde.

Udviklingen i den retlige ramme for samhørighedspolitikken

Siden anmodningen om registrering af det foreslåede europæiske borgerinitiativ blev indgivet den 18. juni 2013, har den retlige ramme for samhørighedspolitikken gennemgået betydelige ændringer. Denne udvikling har ført til en markant styrkelse af forpligtelserne til at overholde horisontale principper, en øget indsats for at sikre overholdelse af chartret om grundlæggende rettigheder og en forbedret inddragelse af borgerne.

Vigtige udviklinger, der blev indført i programmeringsperioderne 2014-2020 og 2021-2027, omfatter:

- Forbedret overholdelse af horisontale principper, herunder bekæmpelse af forskelsbehandling: Der blev indført udtrykkelige krav til Kommissionen og medlemsstaterne om at træffe passende foranstaltninger for at forhindre forskelsbehandling under udarbejdelsen og gennemførelsen af programmer (artikel 7, artikel 9, stk. 9, artikel 15, stk. 2, nr. iii), artikel 96, stk. 4, litra a), artikel 96, stk. 7, litra b) og artikel 125, stk. 3, litra a), i forordning (EU) nr. 1303/2013),¹¹ samt den generelle forhåndsbetingelse vedrørende bekæmpelse af forskelsbehandling i del II i bilag XI til samme forordning; og artikel 9, stk. 3, artikel 22, stk. 3, litra d), nr. iv), og artikel 73, stk. 1, i forordning (EU) 2021/1060¹².
- Stærkere garantier for at sikre overholdelse af chartret om grundlæggende rettigheder: Programmeringsperioden 2021-2027 er kendetegnet ved stærkere garantier for respekten for

¹⁰ Artikel 51 i chartret om grundlæggende rettigheder.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj>.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiell støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159). ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>.

de grundlæggende rettigheder og overholdelsen af chartret om grundlæggende rettigheder, hvilket fremgår af de horisontale grundforudsætninger i bilag III til forordning (EU) 2021/1060, herunder den horisontale grundforudsætning "Effektiv gennemførelse og anvendelse af chartret om grundlæggende rettigheder" sammen med en mekanisme til at overvåge dets opfyldelse, jf. artikel 15 i samme forordning.

- Bedre inddragelse af borgerne: Borgerne har nu bedre muligheder for at interagere med deres nationale myndigheder takket være en række tiltag, herunder indførelsen af ordninger, der skal sikre en effektiv behandling af klager vedrørende fondene (artikel 74, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1303/2013 og artikel 69, stk. 7, i forordning (EU) 2021/1060), inddragelse af partnere (artikel 5 i forordning (EU) nr. 1303/2013 og artikel 8 i forordning (EU) 2021/1060) samt en betydelig forøgelse af gennemsigtigheden, der giver borgerne bedre adgang til information (se f.eks. artikel 5, stk. 3, litra a), artikel 14, stk. 2, artikel 26, stk. 2, artikel 34, stk. 3, litra b), artikel 48, stk. 1, artikel 115 og artikel 125, stk. 3, litra a), i forordning (EU) nr. 1303/2013 og artikel 38, stk. 2, artikel 38, stk. 4, artikel 42, stk. 5, artikel 43, stk. 4, artikel 44, stk. 7, artikel 45, stk. 3, artikel 46-50 og artikel 73, stk. 1, i forordning (EU) 2021/1060).

Respekt for kulturel og sproglig mangfoldighed og ikkeforskelsbehandling

Respekten for rettighederne for personer, der tilhører mindretal, er en af Den Europæiske Unions grundlæggende værdier, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 2¹³ i TEU. Bekæmpelse af forskelsbehandling og bevarelse af kulturel og sproglig mangfoldighed er tilsvarende blandt Den Europæiske Unions vigtigste mål, jf. artikel 3, stk. 3¹⁴, i TEU. Enhver forskelsbehandling på grund af tilhørsforhold til et nationalt mindretal er desuden udtrykkeligt forbudt i artikel 21, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder.

Disse principper gælder for alle EU's politikker og foranstaltninger, uanset indsatsområde, og dermed også for samhørighedspolitikken. Medlemsstaterne er tilsvarende bundet i det omfang, deres foranstaltninger under samhørighedspolitikken indebærer gennemførelse af EU-retten, i overensstemmelse med artikel 51, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder. I tilfælde, hvor EU-retten ikke gennemføres, bevarer medlemsstaterne generelle beføjelser til at træffe beslutninger om mindretal i overensstemmelse med deres forpligtelser i henhold til deres forfatningsmæssige orden og deres forpligtelser i henhold til internationale aftaler. Europarådets

¹³ Artikel 2 i TEU: "Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikkeforskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd."

¹⁴ Artikel 3, stk. 3, i TEU: "Unionen opretter et indre marked. Den arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten.

Den fremmer videnskabelige og teknologiske fremskridt. Den bekæmper social udstødelse og forskelsbehandling og fremmer social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder.

Den fremmer økonomisk, social og territorial samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne.

Den respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikrer, at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles."

europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog og rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal udgør i denne henseende fortsat den relevante folkeretlige ramme for de medlemsstater, der har undertegnet og ratificeret disse aftaler.

I programmeringsperioden 2021-2027 skal både medlemsstaterne og Kommissionen i overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, i forordning (EU) 2021/1060 tage passende skridt til at forhindre enhver forskelsbehandling på grundlag af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering i alle faser af programcyklussen – fra udarbejdelsen til evalueringen af programmerne. Medlemsstaterne skal i deres programmer medtage foranstaltninger til sikring af ligestilling, inklusion og ikkeforskelsbehandling¹⁵.

Fondene må desuden ikke støtte foranstaltninger, der bidrager til nogen form for segregering eller udelukkelse, og i overensstemmelse med artikel 73, stk. 1, i forordning (EU) 2021/1060 skal forvaltningsmyndighederne fastsætte og anvende gennemsigtige og ikkeforskelsbehandlende kriterier og procedurer for udvælgelse af operationer, der sikrer tilgængelighed for personer med handicap, ligestilling mellem kønnene og overensstemmelse med chartret om grundlæggende rettigheder.

Delt forvaltning

Det EU-budget, der er afsat til fondene under samhørighedspolitikken, gennemføres under delt forvaltning i overensstemmelse med artikel 62, stk. 1, litra b), i finansforordningen¹⁶. Det betyder, at både Kommissionen og medlemsstaterne deler ansvaret for at gennemføre fondene og sikre overholdelse af EU's regler og principper.

Den delte forvaltning gør, at medlemsstaterne er ansvarlige for udarbejdelsen og gennemførelsen af programmer på det rette territoriale niveau i overensstemmelse med deres institutionelle, retlige og finansielle rammer.

I begyndelsen af programmeringsperioden 2021-2027 blev der indgået en partnerskabsaftale mellem Kommissionen og hver af medlemsstaterne. Dette strategiske dokument fastlægger, hvordan midlerne under samhørighedspolitikken skal tildeles og anvendes på nationalt plan og afspejler hver medlemsstats specifikke udviklingsprioriteter og udfordringer.

Kommissionen godkendte efterfølgende individuelle programmer, som medlemsstaterne havde indsendt, på grundlag af partnerskabsaftalerne. Disse programmer er tilpasset de regionale behov og udviklet i tæt samarbejde med lokale myndigheder og en bred vifte af interessenter for at sikre, at de er velegnede til at imødegå specifikke regionale og sektorspecifikke udfordringer.

Gennemførelsen af disse programmer er underlagt klart definerede regler og procedurer, der sikrer gennemsigthed, ansvarlighed og en effektiv gennemførelse af EU's investeringer på stedet.

¹⁵ Artikel 22, stk. 3, litra d), nr. iv), i forordning (EU) 2021/1060.

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2024/2509 af 23. september 2024 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

Partnerskab og flerniveaustyring

Partnerskab er en af grundpillerne i samhørighedspolitikken. Det kræver, at medlemsstaterne sikrer et tæt samarbejde mellem offentlige myndigheder på forskellige forvaltningsniveauer og en bred vifte af interessenter. Som beskrevet i artikel 8, stk. 1, i forordning (EU) 2021/1060 bør partnerne omfatte: regionale og lokale myndigheder, bymyndigheder og andre offentlige myndigheder; arbejdsmarkedets parter; forskningsorganisationer og universiteter, hvis det er relevant; og relevante organer, der repræsenterer civilsamfundet, såsom miljøpartnere, ikkestatslige organisationer og, hvad der er endnu vigtigere i dette tilfælde, organer, der er ansvarlige for at fremme social inklusion, grundlæggende rettigheder, rettigheder for personer med handicap, ligestilling mellem kønnene og ikkeforskelsbehandling, idet organer, der repræsenterer minoritetsinteresser, også skal kunne medtages.

Formålet med partnerskabsprincippet er at hjælpe lokalsamfundene ved at opnå en bedre kortlægning af deres respektive behov, hvilket fører til et stærkere kollektivt engagement i opfyldelsen af målene for samhørighedspolitikens programmer og fremmer en følelse af medejerskab blandt de involverede partnere. Det kan også bidrage til at styrke støtten til de fælles europæiske værdier ved at formidle, hvordan samhørighedspolitikken bidrager til at forstå og løse lokale problemer og dermed bringe EU tættere på borgerne¹⁷.

Partnerskabets afgørende rolle blev styrket af den europæiske adfærdskodeks for partnerskab i 2014¹⁸, som gav medlemsstaterne klare retningslinjer for, hvordan relevante partnere kan inddrages på en rettidig, meningsfuld og gennemsigtig måde. Det kræver, at der lægges særlig vægt på at inddrage grupper, der kan blive berørt af programmerne, men som har svært ved at påvirke dem, navnlig de mest sårbare og marginaliserede befolkningsgrupper, der er mest udsat for forskelsbehandling eller social udstødelse¹⁹. Dette indebærer en udtrykkelig anerkendelse af, at inddragelse af repræsentanter for marginaliserede grupper er afgørende for at opnå en effektiv gennemførelse og overvågning af samhørighedspolitiske foranstaltninger med henblik på at inkludere dem.

Endvidere er medlemsstaterne i henhold til artikel 9 i forordning (EU) 2021/1057²⁰ ("ESF+-forordningen") forpligtet til i hvert program at tildele en passende del af deres midler på ESF+-indsatsområdet under delt forvaltning til kapacitetsopbygning af arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer. Hvor kapacitetsopbygning af arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer er identificeret i en relevant landespecifik henstilling, der er vedtaget i overensstemmelse med artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4, i TEUF, tildeler den berørte medlemsstat et passende beløb på mindst 0,25 % af dens midler på ESF+-indsatsområdet

¹⁷ Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse (2021), [En effektiv inddragelse af de lokale og regionale myndigheder i udarbejdelsen af partnerskabsaftalerne og de operationelle programmer for perioden 2021-2027](#) | [Det Europæiske Regionsudvalg \(europa.eu\)](#).

¹⁸ Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 240/2014 af 7. januar 2014 om den europæiske adfærdskodeks for partnerskab inden for rammerne af de europæiske struktur- og investeringsfonde (EUT L 74 af 14.3.2014, s. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj.

¹⁹ Betragtning 4, artikel 3, stk. 1, litra c), nr. ii), artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), og artikel 6, litra f), i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 240/2014.

²⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1057 af 24. juni 2021 om oprettelse af Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1296/2013 (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 21).

under delt forvaltning til dette formål Civilsamfundsorganisationer kan omfatte repræsentanter for sproglige og kulturelle mindretal og dermed sikre, at disse grupper støttes gennem uddannelse, netværk, fremme af den sociale dialog og aktiviteter, der gennemføres i fællesskab af arbejdsmarkedets parter.

Grundforudsætninger

Grundforudsætninger er siden indgivelsen af anmodningen om registrering af det europæiske borgerinitiativ blevet en central del af samhørighedspolitikken og bidrager til at sikre, at de nødvendige krav til en effektiv og virkningsfuld anvendelse af midlerne opfyldes. Grundforudsætningerne skal overholdes i hele programmeringsperioden for 2021-2027, for at udgifter kan være berettiget til godtgørelse, idet der tages udgangspunkt i begrebet "forhåndsbetingelser" for 2014-2020. Kriterierne for opfyldelse af hver af grundforudsætningerne er fastsat i bilag III og IV til forordning (EU) 2021/1060.

Der findes to typer grundforudsætninger:

- Horisontale grundforudsætninger, som gælder for alle samhørighedspolitikens programmer og vedrører grundlæggende lovgivningsmæssige rammer. En af disse er den horisontale grundforudsætning om "effektiv gennemførelse og anvendelse af chartret om grundlæggende rettigheder". Det kræver, at medlemsstaterne har effektive ordninger til at sikre, at programmerne er i overensstemmelse med chartret i alle programmerings- og gennemførelsesfaser.
- Tematiske grundforudsætninger, der gælder for EFRU, ESF+ og Samhørighedsfonden, er hovedsageligt knyttet til specifikke politiske eller strategiske rammer. Eksempler herpå er de tematiske grundforudsætninger "National strategisk politisk ramme for romaernes integration" og "National strategisk politisk ramme for social inklusion og fattigdomsbekæmpelse".

Grundforudsætninger er ikke kun forudsætninger for en effektiv og virkningsfuld gennemførelse af investeringer. De kan også være effektive drivkræfter for reformer i medlemsstaterne, idet de tilskynder til udvikling af sunde forvaltningsstrukturer og målrettede nationale eller regionale strategier, der øger den samlede virkning af investeringer under samhørighedspolitikken og sikrer, at de er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions kerneværdier, principper og mål.

Tildeling af samhørighedsmidler og støtteberettigede regioner

Den metode, der i programmeringsperioden 2021-2027 anvendes til at fordele EU's finansiering under samhørighedspolitikken mellem lande og regioner, er nærmere beskrevet i bilag XXVI til forordning (EU) 2021/1060. Tildelingen er baseret på objektive og sammenlignelige indikatorer på NUTS 2-niveau. Alle europæiske regioner er berettigede til støtte under samhørighedspolitikken, og finansieringens omfang afspejler regionernes udviklingsniveau og sociale udfordringer.

Metodens vigtigste indikator er regionernes udviklingsniveau med visse variationer mellem kategorierne mindre udviklede regioner, overgangsregioner og mere udviklede regioner. Mindre udviklede regioner har et BNP pr. indbygger på under 75 % af EU-gennemsnittet,

overgangsregioner har et BNP pr. indbygger på mellem 75 % og 100 % af EU-gennemsnittet, og mere udviklede regioner har et BNP pr. indbygger på over 100 % af EU-gennemsnittet. Velstandskløften for hver region beregnes ved hjælp af BNP pr. indbygger (i købekraftstandarder (KKS)) under hensyntagen til befolkningen og den nationale velstand. Der anvendes derefter flere yderligere indikatorer til at finjustere tildelingen i henhold til regionernes situation. Disse indikatorer afspejler socioøkonomiske, miljømæssige og demografiske udfordringer: arbejdsløshed, ungdomsarbejdsløshed, lavt uddannelsesniveau, drivhusgasemissioner, ekstern migration. Den enkelte medlemsstats tildeling er summen af tildelingerne til dens enkelte støtteberettigede regioner. Den endelige tildeling til en medlemsstat kan begrænses til en forud fastsat procentdel af dens samlede BNP for at sikre, at medlemsstaterne i tilstrækkelig grad kan absorbere de tildelte EU-midler. Dette varierer fra 2,3 % af BNP for regioner under 55 % af EU's gennemsnitlige BNI pr. indbygger i KKS til 1,5 % for regioner over 68 % af EU's gennemsnitlige BNI pr. indbygger i KKS.

Nationale tildelinger aggregeres efter regionskategori (mindre udviklede regioner, overgangsregioner, mere udviklede regioner). Medlemsstaterne skal respektere tildelingen til hver af de tre regionskategorier, idet der dog findes en vis fleksibilitet²¹. Dette skal sikre, at ressourcerne koncentrerer om de mindst udviklede regioner i overensstemmelse med TEUF's mål for samhørighedspolitikken om at mindske økonomiske, sociale og territoriale uligheder.

Identificeringen af regionerne på EU-plan er i dette øjemed baseret på det fælles klassifikationssystem for regionerne, der er fastlagt ved forordning (EF) nr. 1059/2003²², senest ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2023/674 af 26. december 2022. NUTS-nomenklaturen for regionale enheder defineres på grundlag af "administrative enheder", dvs. et geografisk område med en administrativ myndighed, der har beføjelse til at træffe administrative eller politiske beslutninger for det pågældende område inden for medlemsstatens retlige og institutionelle rammer, samt de befolkningstærskler, der er fastsat i tabellen i artikel 3, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1059/2003²³ ("klassificeringskriterier"). Hvis der ikke findes administrative enheder af en passende størrelsesorden i en medlemsstat på et givet NUTS-niveau, skal dette niveau oprettes ved at sammenlægge et passende antal mindre sammenhængende administrative enheder. Disse deraf følgende ikkeadministrative enheder skal generelt overholde de befolkningstærskler, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1059/2003. I visse tilfælde kan de dog afvige fra disse tærskler, hvis der foreligger særlige geografiske, socioøkonomiske, historiske, kulturelle eller miljømæssige forhold, navnlig på øerne og i regionerne i den yderste periferi, jf. artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1059/2003. I disse tilfælde skal medlemsstaterne tage hensyn til formålet med forordning (EF) nr. 1059/2003, som er at sikre, at statistikkerne vedrørende udviklingsniveauet for de forskellige administrative enheder er sammenlignelige. Når det i denne bestemmelse fastsættes, at de ikkeadministrative

²¹ For at give medlemsstaterne tilstrækkelig fleksibilitet i forbindelse med gennemførelsen af deres tildelinger under delt forvaltning er det muligt at overføre visse finansieringsniveauer mellem fondene og mellem delt forvaltning og direkte og indirekte forvaltede instrumenter, jf. artikel 26 i forordning (EU) 2021/1060.

²² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1059/2003 af 26. maj 2003 om indførelse af en fælles nomenklatur for regionale enheder (NUTS) (EUT L 154 af 21.6.2003, s. 1).

²³ Befolkningstørrelsen for hver klasse af eksisterende administrative enheder i en medlemsstat skal ligge inden for fastsatte tærskler for at bestemme det relevante NUTS-niveau: for NUTS 1 mellem 3 mio. og 7 mio.; for NUTS 2 mellem 800 000 og 3 mio.; og for NUTS 3 mellem 150 000 og 800 000.

enheder kan afvige fra de retligt fastsatte befolkningstærskler på grund af geografiske, socioøkonomiske, historiske, kulturelle eller miljømæssige omstændigheder, henviser dette desuden kun til ikkeadministrative enheder, der svarer til en aggregering af administrative enheder, der findes i de pågældende medlemsstater til rent statistiske formål, og uden at dette på nogen måde kan føre til en ændring af de politiske, administrative eller institutionelle rammer, der findes i de pågældende medlemsstater.

I overensstemmelse med artikel 5, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1059/2003 kan der i princippet tidligst foretages ændringer af NUTS-nomenklaturen hvert tredje år, medmindre der sker en væsentlig omstrukturering af den relevante administrative struktur i en medlemsstat, i hvilket tilfælde sådanne ændringer kan vedtages med kortere mellemrum. Disse ændringer foretages på grundlag af ændringer i de territoriale enheder, der er indført på medlemsstaternes initiativ. Kommissionen har kun beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 7a med henblik på at ændre NUTS-nomenklaturen i bilag I til forordning (EF) nr. 1059/2003, efter at den pågældende medlemsstat har meddelt disse ændringer til Kommissionen.

2.2. Nuværende politiske kontekst

Finansieringsmuligheder under EFRU

Samhørighedspolitikken spiller en vigtig rolle med hensyn til at støtte mindretal og marginaliserede grupper som led i bestræbelserne på at bidrage til et bedre liv for mennesker og regioner i hele Europa. Der er afsat ca. 19 mia. EUR fra EFRU til inklusive vækstområder for programmeringsperioden 2021-2027, herunder til inklusion af marginaliserede grupper.

Inden for samhørighedspolitikken styrker EFRU-støtten gennem infrastrukturudvikling, udstyr og grænseoverskridende samarbejde medlemsstaternes og regionernes indsats for at fremme den socioøkonomiske inklusion af marginaliserede befolkningsgrupper og sikre lige adgang til inkluderende og kvalitetsprægede tjenester inden for beskæftigelse, uddannelse, bolig, sundhedspleje, social- og langtidspleje samt kultur (artikel 3, stk. 1, litra d), i forordning (EU) 2021/1058²⁴).

Foranstaltningerne har også til formål at imødekomme de lokale behov. Investeringerne kan med henblik herpå også indgå i lokale eller regionale strategier, herunder strategier for bæredygtig udvikling eller andre territoriale værktøjer.

Samhørighedspolitikken har også øget sin anerkendelse af kulturens og kulturarvens forandrende kraft og dens rolle med hensyn til at fremme social inklusion og beskytte de europæiske regioners mangfoldighed. I programmeringsperioden 2021-2027 er der afsat i alt 5,2 mia. EUR fra EFRU til indgreb, der er direkte rettet mod kultur og kulturarv.

Der er i forbindelse med denne støtte lagt stor vægt på at sikre lige adgang til kultur og til at fremme kulturel mangfoldighed, social inklusion og bedre beskæftigelsesmuligheder. Specifikke foranstaltninger omfatter bevarelse og værdsættelse af kulturarven, udvikling af nye kulturelle tjenester og udstyr samt grænseoverskridende kulturelt samarbejde.

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1058 af 24. juni 2021 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 60).

Et eksempel på støtte til den regionale sproglige og kulturelle arv er restaureringen af Henterpalæet²⁵ i den overvejende ungarsktalende by Sântimbru i Harghita amt. Projektet, der blev finansieret under Rumæniens regionale operationelle program 2014-2020, havde til formål at styrke den lokale identitet og fremme turismen gennem traditionelt håndværk og inkluderende kulturelle aktiviteter. Det renoverede palæ er nu vært for interaktive udstillinger og arrangementer, der fejrer den ungarske kulturarv, herunder fremvisning af håndværk og folkedans organiseret af etniske ungarske samfund. Der lægges særlig vægt på inklusion, idet der er særlig imødekommende rammer for dårligt stillede børn og personer med handicap, så de kan engagere sig i kulturarven. Lokale beboere spiller en aktiv rolle ved at indsamle personlige historier og bruge dem til at øge bevidstheden på tværs af generationer. Dette projekt er blevet et forbillede for lokalsamfund med ungarsk flertal i Rumænien og viser, hvordan restaurering af kulturarv kan fremme kulturelle initiativer, inklusion og bæredygtig udvikling af landdistrikter.

Finansieringsmuligheder i Interreg-sammenhæng

I programmeringsperioden 2021-2027 giver 86 Interreg-programmer regionale myndigheder, økonomiske og sociale aktører samt civilsamlingsrepræsentanter mulighed for at samarbejde på tværs af EU's indre og ydre grænser. Interreg yder på grundlag af en stedbaseret tilgang støtte til kulturel og sproglig udveksling for at fremme lokal kulturarv og lokalsamfund, styrke et mere inkluderende og forenet Europa og nedbryde hindringer, der underminerer samarbejdsvejen.

De mest relevante EFRU-tildelinger er i denne sammenhæng: 1,2 mia. EUR afsat under specifikt mål 4.6 for turisme og kultur; 50 mio. EUR under specifikt mål 4.3 til integration af marginaliserede befolkningsgrupper; 300 mio. EUR under politikmål 5 til støtte for grænseoverskridende integrerede territoriale strategier. Der er desuden afsat 1,5 mia. EUR til at forbedre forvaltningen af samarbejdet, hvilket omfatter tillidsskabende tiltag, deltagelsesbaserede og mellemfolkelige tilgange, institutionel kapacitetsopbygning og håndtering af grænsehindringer.

Eksempler på projekter, der har til formål at beskytte mindretal og bevare regionale sproglige og kulturelle karakteristika, omfatter:

- Donauregionens program for 2021-2027 under det specifikke mål om at styrke kulturens og den bæredygtige turismes rolle i økonomisk udvikling, social inklusion og social innovation. Dette finansierer projektet "Culinary Trail of the Ethnic and Local Cuisine in the Danube Region"²⁶, som omfatter 30 etniske grupper (herunder jødisk kulturarv og stærkt marginaliserede romasamfund), lokal kulinarisk arv (herunder vinavl) og kulturarv i geografisk fjerntliggende og underudviklede samfund, hvilket giver betydelige økonomiske muligheder for landdistrikter og små beboelser. Culinary Trail vil i den forbindelse gøre det muligt for Donauregionen at udnytte sit dynamiske og mangfoldige etniske landskab, sin rige og komplekse historie og sine kulturelle traditioner.

²⁵ <https://www.henter.ro/?lang=en>

²⁶ <https://keep.eu/projects/29507/Culinary-Trail-of-the-Ethni-EN/>

- I programmeringsperioden 2014-2020 har Interreg Nord-programmet (SE-FI-NO) haft særlige mål vedrørende bevarelse og udvikling af samiske sprog, herunder blandt samerne, der er områdets oprindelige beboere. Tre projekter er værd at nævne:
 - Giellagáldu²⁷: Målet med projektet var at styrke brugen af samiske sprog i forskellige sektorer i Finland, Sverige og Norge ved at udarbejde den nødvendige terminologi, det nødvendige ordforråd og nye standarder for brug af samiske sprog samt yde rådgivning til brugerne af de samiske sprog.
 - Plupp²⁸: Projektets ambition var at gennemføre 50 forestillinger som en læringsarena, hvor en kunstnerisk oplevelse skulle formidle samisk sprog og kultur. Projektet resulterede i "The story of Plupp", en musikalsk dramatisk skildring for børn i alderen 6 til 10 år, der beskriver samernes grundlæggende livssyn på en enkel, pædagogisk og underholdende måde.
 - Deanuleagis sámástit²⁹: Målet med projektet er at skabe et netværk for sprogcentret i Tana-floddalen, som øger brugen af det samiske sprog i forskellige grænseoverskridende sprogområder og samtidig fremmer overførslen af viden om kulturarven mellem generationerne.
- I programmeringsperioden 2021-2027 er samisk samarbejde en integreret del af Interreg Aurora-programmet (SE-FI-NO).

Det nye politiske mål 5 om et "Europa tættere på borgerne" giver også relevante muligheder for at støtte kulturarven og dens særpræg. Lokalsamfundene udformede flere integrerede territoriale strategier på tværs af de administrative grænser for at fremme deltagelsesprocesser og lokale initiativer i forskellige typer funktionelle områder, der kaldes "living basins" (bosætningsområder).

Regionale kulturer under samarbejdsprogrammet Spanien-Frankrig-Andorra (POCTEFA) behandles f.eks. navnlig i to af de fem integrerede strategier, der er vedtaget:

- Strategien for de vestlige funktionelle områder (AFOMEF)³⁰ fremmes af den europæiske gruppe for territorielt samarbejde (EGTS) Euroregion New Aquitaine Euskadi Navarra. Den har til formål at overvinde de vedvarende hindringer for bedre og mere bæredygtig regional mobilitet og transport, for et mere integreret lokalt arbejdsmarked og for en udvidet flersprogethed ved at styrke brugen af baskisk som fællessprog.

²⁷ <https://keep.eu/projects/20350/Giellag-ldu-Project-EN/>

²⁸ <https://keep.eu/projects/20525/Plupp-the-story-of-the-invi-EN/>

²⁹ <https://keep.eu/projects/23826/Deanuleagis-s-m-stit-EN/>

³⁰ <https://www.afomef.eu/fr/accueil>

- EsCaT-strategien³¹ (det katalanske grænseoverskridende område) gennemføres af departementet Pyrénées-Orientales (ledende partner), Generalitat de Catalunya og Diputació de Girona for at styrke samspillet i de eksisterende bosætningsområder og forbedre indbyggernes livskvalitet ved at fokusere på tre dimensioner: en stabil og befordrende samarbejdsramme; et område, der er mere modstandsdygtigt over for klimaændringer; en følelse af at tilhøre et grænseoverskridende område og civilsamfundets aktive deltagelse.

Interregforordning (EU) 2021/1059³² for programmeringsperioden 2021-2027 fastsatte desuden specifikke bestemmelser (artikel 24 og 25) til støtte for mindre projekter, der er lettere at gennemføre, som et vigtigt redskab til at fremme deltagelsen af nye typer endelige modtagere³³, som måske ikke har tidligere erfaring med samarbejde under Interreg eller mere generelt med EU-finansiering, såsom:

- civilsamfundsaktører, der kan tilføre innovation og ny dynamik til samarbejdet
- lokale myndigheder, skoler og foreninger, som ofte er udelukket fra traditionelle EU-finansieringsordninger på grund af manglende oplysninger eller ressourcer til at administrere dem
- borgerne selv, så de kan opleve den håndgribelige indvirkning, som europæisk politik har på deres dagligdag, og tage ejerskab over fremtidige projekter i deres lokalområde.

Selv om programmeringsperioden stadig er i gang, er der allerede afsat 110 mio. EUR, navnlig til mellemfolkelige aktiviteter, kapacitetsopbygning og tillidsskabelse, borgerinddragelse, afprøvning af pilotidéer samt initiativer, som lokalsamfundene afholder, og græsrodsinitiativer.

Finansieringsmuligheder under ESF+

Som EU's vigtigste instrument til at investere i mennesker og gennemføre den europæiske søjle for sociale rettigheder støtter, supplerer og tilfører ESF+ merværdi til medlemsstaternes politikker for at sikre lige muligheder, adgang til arbejdsmarkedet, rimelige arbejdsvilkår, social beskyttelse og inklusion. ESF+ har et samlet budget på 141,65 mia. EUR (hvoraf 95 mia. EUR er Unionens bidrag). Heraf går 44 mia. EUR til beskæftigelse, 45,5 mia. EUR til social inklusion, 43,3 mia. EUR til uddannelse og kompetenceudvikling og 5,3 mia. EUR til afhjælpning af materielle afsavn.

³¹ <https://www.poctefa.eu/fr/proyectos/efa002-00-id-escat/>

³² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1059 af 24. juni 2021 om særlige bestemmelser for målet om europæisk territorielt samarbejde (Interreg), der støttes af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og de eksterne finansieringsinstrumenter (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 94).

³³ Midler til mindre projekter oprettes som operationer i henhold til forordningerne om samhørighedspolitikken. Det betyder, at alle de lovgivningsmæssige forpligtelser, der pålægges støttemodtagerne, kun påhviler det organ, der forvalter fonden for mindre projekter, og ikke dem, der gennemfører de små projekter selv. Disse partnere i de små projekter er således "endelige modtagere", og de står således over for færre forpligtelser og krav i forbindelse med gennemførelsen af deres projekter. Dette er derfor særligt attraktivt for små, uerfarne partnere, herunder lokale organisationer og civilsamfundsaktører, som ikke tidligere ville have deltaget i større projekter af frygt for den administrative byrde, en sådan deltagelse kunne medføre. Sådanne projekter fremmer f.eks. udvekslinger mellem skoler, tilrettelæggelse af grænseoverskridende sportsbegivenheder eller kulturelle arrangementer på lokalt plan.

Marginaliserede samfund er en central målgruppe for ESF+ og kan støttes under alle ESF+-specifikke målsætninger³⁴. Medlemsstaterne yder støtte til marginaliserede samfund inden for beskæftigelse, adgang til uddannelse, forbedring af uddannelsessystemer samt livslang læring, aktiv inklusion, lige adgang til sundhedspleje og sociale tjenester samt integration af personer i risikogruppen.

Medlemsstaterne tildeler f.eks. mindst 25 % af deres ESF+-midler til dette mål for at fremme social inklusion som fastsat i artikel 7, stk. 4, i ESF+-forordningen. Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) er desuden blevet integreret i ESF+ for at yde fødevarehjælp og elementær materiel bistand. Alle medlemsstater skal afsætte mindst 3 % af deres ESF+-midler til dette formål i overensstemmelse med artikel 7, stk. 5, i ESF+-forordningen.

Alle medlemsstater skal endvidere afsætte et passende beløb af deres ESF+-midler under delt forvaltning til målrettede aktioner og strukturreformer til støtte for ungdomsbeskæftigelse, og de medlemsstater, hvor den gennemsnitlige andel af unge i alderen 15-29 år, der ikke var i beskæftigelse eller under uddannelse (NEET), lå over EU-gennemsnittet i perioden 2017-2019 på grundlag af Eurostat-data, skal afsætte mindst 12,5 % af deres ESF+-midler til unge i overensstemmelse med artikel 7, stk. 6, i ESF+-forordningen.

Bekæmpelse af børnefattigdom kan også være baseret på målrettet ESF+-finansiering. ESF+ kræver, at medlemsstater, hvis gennemsnitlige andel af børn under 18 år, der var truet af fattigdom eller social udstødelse i perioden 2017-2019, lå over EU-gennemsnittet på grundlag af Eurostat-data, afsætter mindst 5 % af deres ESF+-midler til at gennemføre foranstaltninger for at reducere denne andel i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, i ESF+-forordningen.

Hvad angår den specifikke støtte til mindretal og marginaliserede grupper, støtter ESF+ inklusion af marginaliserede befolkningsgrupper såsom romaer, personer med handicap eller kroniske sygdomme, hjemløse, børn og ældre. En flerdimensionel integreret tilgang, der kombinerer investeringer i beskæftigelse, uddannelse, sundhedspleje og boliger, fremmes sammen med kapacitetsopbygning for lokale myndigheder og civilsamfundet på græsrodsniveau.

EFRU og ESF+ støtter desuden lokaludvikling, som styres af lokalsamfundene og sætter dem i stand til at udforme og gennemføre projekter, der imødekommer deres specifikke sociale og økonomiske behov³⁵ som beskrevet i artikel 31 i forordning (EU) 2021/1060.

ESF+ Social Innovation+-initiativet blev oprettet i programmeringsperioden 2021-2027³⁶. Det forvaltes af det europæiske kompetencecenter for social innovation, som er oprettet af det litauiske agentur for Den Europæiske Socialfond (ESFA). Dette initiativ har til formål at fremskynde overførslen og opskaleringen af afprøvede innovative løsninger inden for beskæftigelse, arbejdskraftmobilitet, uddannelse og social inklusion. ESFA forvalter navnlig ESF+-praksisfællesskabet om social inklusion og ESF+-praksisfællesskabet om integration af

³⁴ Artikel 4 i forordning (EU) 2021/2057.

³⁵ Yderligere oplysninger findes på: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/publications/esf-and-community-led-local-development-lessons-future>.

³⁶ Yderligere oplysninger findes på: <https://socialinnovationplus.eu/>.

migranter. Det har til formål at fremme gensidig læring og kapacitetsopbygning mellem ESF+-forvaltningsmyndigheder og andre aktører, der er involveret i gennemførelsen af ESF+-finansiering.

Der er også EURoma-netværket (som blev oprettet i 2007, finansieret af ESF (2007-2020)/ESF+ (2021-2027) og forvaltet af Fundación Secretariado Gitano og ESFA (for 2021-2027 inkluderet i initiativet Social Innovation+)³⁷. Målet er at bidrage til fremme af social inklusion, lige muligheder og bekæmpelse af diskrimination af romasamfundet ved at forbedre anvendelsen af ESF+ og EFRU, idet der udføres målrettet arbejde i forvaltningskomitémøder, tematisk analyse samt bilateralt eller multilateralt samarbejde for partnere, der arbejder for inklusion af romaer.

ESF+ støtter projekter, der fremmer inklusion af marginaliserede befolkningsgrupper i forskellige lande, såsom et uddannelsesprojekt, der gennemfører aktiviteter med henblik på at udvikle kompetencer blandt repræsentanter for romasamfundet fra socialt udstødte lokaliteter i Tjekkiet, integrerede forløb for social inklusion af unge romaer og programmer for socioøkonomisk inklusion af romakvinder i Spanien samt bekæmpelse af børnefattigdom ved at støtte adgang til uddannelse og omsorg for børn med handicap i Kroatien. Flere eksempler, der illustrerer virkningen af ESF/ESF+-finansierede projekter, findes i afsnittet "Projects" på ESF+-webstedet, hvor der kan filtreres efter land/emne/år³⁸.

2.3. Igangværende initiativer og foranstaltninger, der er relevante i forbindelse med borgerinitiativet

Det europæiske praksisfællesskab om partnerskab

For at forbedre kvaliteten af partnerskabet og lette udvekslingen af bedste praksis i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 240/2014 oprettede Kommissionen i 2022 det europæiske praksisfællesskab om partnerskab (ECOPP), som omfatter ikkestatslige organisationer og civilsamfundsorganisationer, der arbejder med grundlæggende rettigheder, sociale rettigheder, inklusion, samfundsudvikling og rettigheder for personer med handicap.

ECOPP består af 158 medlemmer, herunder koordineringsorganer og forvaltningsmyndigheder, som er udpeget af medlemsstaterne, samt partnere, der er nævnt i artikel 8 i forordning (EU) 2021/1060, såsom ikkestatslige organisationer på nationalt og subnationalt plan, civilsamfundsorganisationer, kommuner, regionale myndigheder, økonomiske og sociale partnere, forskningsorganisationer og universiteter.

I øjeblikket omfatter ECOPP under kategorien "partnere" 23 offentlige myndigheder (regionale, lokale og bymæssige), 7 "andre offentlige myndigheder", 20 civilsamfundsorganisationer, 19 ikkestatslige organisationer, 6 forskningsorganisationer, 5 arbejdsmarkedsparter og 2 økonomiske partnere. Medlemmerne af ECOPP omfatter organer, der repræsenterer nationale mindretal, såsom Fundación Secretariado Gitano. Flere sådanne organisationer er velkomne til at ansøge, forudsat at de opfylder de specifikke krav i indkaldelserne.

³⁷ Yderligere oplysninger findes på: <https://www.euromanet.eu/>.

³⁸ Webstedet er tilgængelig via dette link: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/projects>.

Nye ECoPP-medlemmer optages på grundlag af åbne indkaldelser, som tilstræber at skabe balance mellem geografisk dækning, partnerkategorier og aktivitetsområder. Der er indtil videre annonceret tre indkaldelser. Den seneste åbne indkaldelse af ansøgninger om at blive medlem af ECoPP blev lanceret i februar 2025 og opslået på Info regio ECoPP's websted³⁹.

Makroregionale strategier

Instrumenterne for europæisk territorielt samarbejde omfatter de makroregionale strategier, som er samarbejdsrammer, der er skabt på medlemsstaternes initiativ for at samarbejde og koordinere arbejdet med fælles politikker og styrke samhørigheden. Disse strategier omfatter fire særskilte makroregioner: Alperregionen, Østersøregionen, Donauregionen og den adriatisk-ioniske region, som tilsammen omfatter op til 14 lande, herunder både EU-medlemsstater og nabolande.

De fire makroregionale strategier fokuserer på forskellige prioriterede områder såsom kultur, turisme og bevarelse af national og regional kulturarv. Strategierne for Donauregionen og Østersøregionen er særligt aktive med hensyn til at øge kulturarvens samfundsmæssige og økonomiske værdi gennem innovative og besøgsvenlige præsentationer af kulturarvssteder og museer. De bidrager i den forbindelse også til at styrke den regionale identitet og fremme gensidig forståelse, sameksistens og samarbejde mellem de deltagende lande.

3. SVAR PÅ DET EUROPÆISKE BORGERINITIATIV

3.1. Forslag, der falder uden for det europæiske borgerinitiativs anvendelsesområde, som er registreret af Kommissionen

For nogle af forslagene i det europæiske borgerinitiativ har Den Europæiske Union ikke kompetence til at træffe retlige foranstaltninger. Dette gælder for forslaget om at definere "nationale regioner", som henviser til regioner med nationale, etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, der adskiller sig fra de omkringliggende regioners. Det gælder også det relaterede forslag om at identificere eller opstille en liste over sådanne regioner, forslaget om at tage hensyn til sproglige, etniske og kulturelle grænser ved udarbejdelsen af nomenklaturen for statistiske regionale enheder (NUTS) samt forslaget om at sikre, at medlemsstaterne overholder deres internationale forpligtelser vedrørende nationale mindretal.

Kommissionen registrerede det europæiske borgerinitiativ på grundlag af Unionens kompetencer i henhold til EU-traktaterne, navnlig inden for rammerne af samhørighedspolitikken. De forslag, der er nævnt i ovenstående afsnit, ligger således uden for det europæiske borgerinitiativs anvendelsesområde, som er registreret af Kommissionen. Kommissionen er derfor ikke i stand til at fremlægge retlige og politiske konklusioner om disse forslag i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordningen om det europæiske borgerinitiativ.

³⁹ Yderligere oplysninger findes på: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/ecopp_en.

- Begrebet "regioner med nationale/etniske mindretal" eller blot "nationale regioner", dvs. "regioner med nationale, etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, der adskiller sig fra de omkringliggende regioner" skal defineres i en EU-retsakt.
- Ud over at definere begrebet nationale regioner skal den retsakt, som Kommissionen skal udarbejde, også udtrykkeligt identificere disse regioner under hensyntagen til kriterierne og de berørte samfunds ønske.
- Hensyntagen til sproglige, etniske og kulturelle grænser ved udarbejdelsen af nomenklaturen for statistiske territoriale enheder (NUTS). Initiativtagergruppen foreslår, at disse grænser bør afspejle de oprindelige samfunds ønske, som udtrykkes gennem en lokal folkeafstemning forud for afgrænsningen af regionerne.

Det er i forbindelse med disse forslag vigtigt at bemærke, at artikel 4, stk. 2, i TEU fastslår, at EU skal respektere medlemsstaternes lighed og nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre. Det følger heraf, at EU-lovgiver ikke kan vedtage en retsakt, der definerer de områder med nationalt mindretal, der skal lægges særlig vægt på inden for rammerne af EU's samhørighedspolitik, på grundlag af selvstændige kriterier, og således uden at der tages hensyn til den politiske, administrative og institutionelle situation i de pågældende medlemsstater.

EU har ikke kompetence til at pålægge ændringer i de politiske, administrative og institutionelle rammer, der findes i medlemsstaterne. EU har heller ikke generel beføjelse til at lovgive om mindretal, navnlig i spørgsmål vedrørende anerkendelse af mindretals status, deres selvbestemmelse og autonomi eller de regler, der gælder for anvendelse af regionale sprog eller mindretalssprog.

Selv om EU-institutionerne skal værne om de værdier og forfølge de mål, der er fastsat i artikel 2 og 3 i TEU – herunder navnlig respektere Unionens rige "kulturelle og sproglige mangfoldighed" og afholde sig fra enhver form for forskelsbehandling på grundlag af "tilhørsforhold til et nationalt mindretal" som fastsat i artikel 21 i chartret om grundlæggende rettigheder – udvider chartret ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens beføjelser og etablerer ingen nye beføjelser eller opgaver for Unionen og ændrer ikke de beføjelser og opgaver, der er fastlagt i traktaterne (chartrets artikel 51, stk. 2).

Med hensyn til forslaget om at tage hensyn til sproglige, etniske og kulturelle grænser ved udformningen af NUTS skal det bemærkes, at ændringer af NUTS-klassifikationen for territoriale enheder foretages efter forslag fra medlemsstaten via dens nationale statistiske institutter. I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1059/2003 defineres territoriale enheder på grundlag af "administrative enheder" – geografiske områder med administrative myndigheder, der er i stand til at træffe administrative eller politiske beslutninger for disse områder inden for medlemsstatens retlige og institutionelle rammer. Det vil sige, at definitionen af sådanne administrative enheder og eventuelle ændringer af en sådan definition udelukkende henhører under medlemsstaternes ansvarsområde.

Som anført ovenfor er det i henhold til artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1059/2003 muligt at sammenlægge sammenhængende administrative enheder for at sikre, at disse sammenlagte enheder ligger inden for de befolkningstærskler, der er fastsat i nævnte forordning, eller endda at afvige fra disse tærskler på grund af særlige geografiske, socioøkonomiske, historiske, kulturelle eller miljømæssige omstændigheder. Rammen giver således mulighed for at afvige fra det

kriterium, der er defineret i artikel 3, stk. 1, på grund af historiske eller kulturelle omstændigheder, som kan overlappe med den situation, som nationale mindretal befinder sig i. Det er imidlertid medlemsstatens ansvar i henhold til national lovgivning at beslutte, om der skal tages hensyn til disse elementer ved udformningen af det nationale administrative kort, der danner grundlag for NUTS-regionerne, under hensyntagen til målene i forordning (EF) nr. 1059/2003. Som anført ovenfor kan Unionen ikke ændre de politiske, administrative eller institutionelle rammer, der eksisterer i medlemsstaterne. Som præciseret ovenfor svarer disse ikkeadministrative enheder i sig selv til en aggregering af administrative enheder i medlemsstaterne, og de er oprettet med det ene formål at sikre sammenligneligheden af statistikkerne vedrørende disse forskellige enheders udviklingsniveau uden at føre til oprettelse af egentlige regioner med selvstændige regionale institutioner og beslutningsbeføjelser, således som initiativtagerne har påtænkt det. Unionen kan derfor ikke vedtage en retsakt, der definerer de områder med nationalt mindretal, der skal lægges særlig vægt på inden for rammerne af EU's samhørighedspolitik, på grundlag af selvstændige kriterier⁴⁰, og således uden at der tages hensyn til den politiske, administrative og institutionelle situation i de pågældende medlemsstater.

Initiativtagerne henviser også til eksemplet med euroregioner. Det skal dog bemærkes, at disse ikke er oprettet på grundlag af EU-retten eller inden for rammerne af samhørighedspolitikken, men snarere på grundlag af mellemstatslige aftaler, som de berørte regioner frivilligt har indgået.

- *Sikring af, at medlemsstaterne overholder deres internationale forpligtelser vedrørende nationale mindretal. Initiativtagerne mener, at manglende overholdelse af disse forpligtelser vil udgøre en overtrædelse af de værdier, der er anført i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union, og potentielt udløse en traktatbrudsprocedure som beskrevet i artikel 7.*

Selv om respekten for rettigheder for personer, der tilhører mindretal, er forankret i EU-traktaterne og chartret om grundlæggende rettigheder, og Kommissionen sikrer, at de grundlæggende rettigheder respekteres, når EU-retten gennemføres, har EU ingen kompetence med hensyn til mindretal, navnlig i spørgsmål vedrørende anerkendelse af mindretals status, deres selvbestemmelse og autonomi eller de regler, der gælder for anvendelse af regionale sprog eller mindretalssprog.

I disse tilfælde, hvor der ikke er nogen EU-kompetence, bevarer medlemsstaterne generelle beføjelser til at træffe beslutninger om mindretal. Eftersom chartrets bestemmelser i henhold til artikel 51, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, henhører det under medlemsstaternes kompetence at sikre, at de grundlæggende rettigheder respekteres i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af deres forfatningsmæssige bestemmelser eller de internationale aftaler, de har indgået. Af særlig betydning er Europarådets europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog og rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal, som fortsat er den relevante folkeretlige ramme for de medlemsstater, der har undertegnet og ratificeret disse aftaler.

⁴⁰ Hvad angår initiativtagernes forslag om at tage hensyn til "de oprindelige samfunds ønske, som udtrykkes gennem en lokal folkeafstemning" for afgrænsningen af regioner, er det også vigtigt at præcisere, at Unionen ikke kan pålægge medlemsstaterne at afholde en lokal folkeafstemning, da dette er en forfatningsmæssig beføjelse for medlemsstaterne.

3.2. Forslag inden for rammerne af det europæiske borgerinitiativ, som er registreret af Kommissionen

På den anden side mener Kommissionen, at forslaget om at udvide listen over mindst begunstigede områder i artikel 174 i TEUF til at omfatte nye kategorier såsom nationale regioner samt forslaget om at sikre lige adgang til EU-finansiering og sikre, at EU-midler ikke anvendes på en måde, der ville ændre de nationale regioners etniske sammensætning, regionale identitet eller kulturarv, falder ind under anvendelsesområdet for det europæiske borgerinitiativ, som er registreret af Kommissionen.

- *Listen over mindst begunstigede områder, jf. artikel 174 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, skal udvides til at omfatte nye kategorier, såsom regioner med særlige nationale, sproglige og kulturelle kendetegn, der betegnes som regioner med nationale/etniske mindretal.*

Domstolen fastslog, at artikel 174 i TEUF beskriver formålene med Unionens samhørighedspolitik i generelle vendinger og giver Unionen et vidt skøn med hensyn til, hvilke indsatser der kan iværksættes vedrørende den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, henset til en bred definition af de områder, der kan omfattes af disse indsatser⁴¹.

I artikel 174, stk. 3, i TEUF præciseres det, at "[b]landt de berørte områder lægges der særlig vægt på [...] områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper"⁴². Domstolen præciserede, at denne liste er vejledende og ikke udtømmende⁴³. Domstolen tiltrådte imidlertid også Rettens analyse i dommen af 10. maj 2016, *Izsák og Dabis mod Kommissionen*⁴⁴, hvorefter de særlige etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn ikke anses for systematisk at udgøre en ulempe for den økonomiske udvikling i forhold til de omkringliggende områder⁴⁵. Domstolen fastslog således, at Retten foretog en korrekt fortolkning af begrebet "berørte områder" i denne bestemmelse ved at udelukke muligheden for, at et område med et nationalt mindretal på grund af dets særlige etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn systematisk kan udgøre en del af "områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper" som omhandlet i artikel 174, stk. 3, i TEUF⁴⁶.

⁴¹ Domstolens dom af 7. marts 2019, *Balázs-Árpád Izsák og Attila Dabis mod Europa-Kommissionen*, sag C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 68.

⁴² Artikel 174, stk. 3, i TEUF: "Blandt de berørte områder lægges der særlig vægt på landdistrikter, områder i en industriel overgangsproces og områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art, bl.a. de nordligste meget tyndt befolkede områder samt øområder, grænseoverskridende områder og bjergområder."

⁴³ Domstolens dom af 7. marts 2019, *Balázs-Árpád Izsák og Attila Dabis mod Europa-Kommissionen*, sag C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 69.

⁴⁴ Domstolens dom af 10. maj 2016, *Izsák og Dabis mod Kommissionen*, sag T-529/13, EU:T:2016:282, præmis 87 og 89.

⁴⁵ Domstolens dom af 7. marts 2019, *Balázs-Árpád Izsák og Attila Dabis mod Europa-Kommissionen*, sag C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 70.

⁴⁶ Domstolens dom af 7. marts 2019, *Balázs-Árpád Izsák og Attila Dabis mod Europa-Kommissionen*, sag C-420/16 P, EU:C:2019:177, præmis 71: "Det følger heraf, at Retten, idet den i den appellerede doms præmis 85-89 udelukkede, at et område med et nationalt mindretal, henset til dets konkrete etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, systematisk kunne være en del af 'områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller

Unionen er under alle omstændigheder ikke afskåret fra at vedtage foranstaltninger i henhold til artikel 177 og 178 TEUF for at tage hensyn til respekten for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, så længe den handler inden for de beføjelser, som disse bestemmelser tillægger den. Retten har således bekræftet, at den manglende udtrykkelige omtale blandt deres specifikke formål af respekten for personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, i disse artikler, ikke er til hinder for, at Unionen inden for rammerne af de beføjelser, den udøver på grundlag af disse bestemmelser, kan vedtage foranstaltninger, der tager hensyn til et sådant mål⁴⁷.

Kommissionen finder det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at træffe yderligere lovgivningsmæssige foranstaltninger for at nå et sådant mål af følgende grunde:

- Samhørighedspolitikken gennemføres under delt forvaltning og fungerer inden for medlemsstaternes institutionelle rammer (artikel 4, stk. 2, TEU). I overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i forordning (EU) 2021/1060 bør medlemsstaterne udarbejde og gennemføre programmer på det relevante territoriale niveau i overensstemmelse med deres institutionelle, retlige og finansielle rammer. Samhørighedspolitikken's stedbaserede tilgang giver medlemsstaterne fleksibilitet til at tildele midler til områder baseret på identificerede behov for at tackle socioøkonomiske og territoriale forskelle, da de er bekendt med de pågældende områders specifikke kontekst.

I denne sammenhæng giver samhørighedspolitikken rig mulighed for at finansiere foranstaltninger til støtte for sårbare grupper, herunder mindretal, kultur og kulturarv. Dette omfatter interventioner vedrørende infrastruktur, udstyr og menneskelig kapital, der fremmer lige adgang til inkluderende tjenester af høj kvalitet, bidrager til restaurering, bevarelse og værdiansættelse af den kulturelle og historiske arv og fremmer sektorens rolle inden for økonomisk udvikling, social inklusion og beskyttelse af de europæiske regioners mangfoldighed. Samhørighedspolitikken's udformning og retlige rammer giver medlemsstaterne mulighed for at udnytte disse muligheder og støtte sådanne målrettede investeringer, herunder som led i integrerede territoriale udviklingsstrategier eller i forbindelse med samarbejde på tværs af grænser. Medlemsstaterne er bedst placeret til at træffe programmeringsbeslutninger, der afspejler de lokale forhold. Dette sætter dem i stand til at udnytte samhørighedspolitikken's finansiering på effektiv vis i overensstemmelse med deres nationale og regionale prioriteter og bidrage til gennemførelsen af langsigtede strategiske rammer. På denne måde overholdes nærhedsprincippet (artikel 5 TEU).

- Kommissionen er ikke i besiddelse af dokumentation, der underbygger påstanden om, at regionernes særlige etniske, nationale, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn påvirker deres økonomiske eller sociale udvikling i forhold til de omkringliggende regioner. Som hovedregel afhænger den økonomiske vækst af mange strukturelle faktorer og gældende politikker, hvilket hindrer en sådan generalisering. Faktorer som naturressourcer,

demografiske ulemper af permanent art' som omhandlet i artikel 174, stk. 3, TEUF, fortolkede begrebet 'berørt område' som omhandlet i denne bestemmelse korrekt, og at den derfor ikke begik en retlig fejl vedrørende dette spørgsmål."

⁴⁷ Domstolens dom af 24. september 2019, *Rumænien mod Kommissionen*, sag T-391/17, EU:T:2019:672, præmis 64.

markedstilgængelighed eller nærhed til innovatører betragtes generelt som de faktorer, der har størst indflydelse på forskellige vækstrater på tværs af regioner.

- *Sikring af, at EU-midler ikke anvendes på en måde, der ville ændre de nationale regioners etniske sammensætning, regionale identitet eller kulturarv. Det skal bl.a. forhindres, at der anvendes EU-midler til at støtte beskæftigelsespolitikker, der tilskynder til bosættelse af en arbejdsstyrke med en anden kulturel eller sproglig baggrund.*

Allerede i programmeringsperioden 2021-2027 kan samhørighedspolitikken fonde bidrage til bevarelsen af regionale sproglige og kulturelle karakteristika med henblik på regional og national økonomisk udvikling⁴⁸. Retten til fri bevægelighed er ikke desto mindre fortsat en hjørnesten i Den Europæiske Union. Som fastsat i artikel 21, stk. 1, i TEUF⁴⁹ og artikel 45 i chartret om grundlæggende rettigheder⁵⁰ har enhver EU-borger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Ethvert forsøg på at forhindre, at arbejdstagere med forskellig kulturel eller sproglig baggrund bosætter sig, ville være i strid med denne ret og ville underminere princippet om ikkeforskelsbehandling. ESF+ støtter integrationen af arbejdstagere, der vælger at udøve deres ret til fri bevægelighed, uanset deres oprindelse, sprog eller kultur.

Territorialt samarbejde er afgørende for at fjerne hindringer for grænseoverskridende mobilitet og udvikle grænseoverskridende offentlige tjenester, samtidig med at den eksisterende sproglige og kulturelle mangfoldighed fremmes som positive ressourcer, der kan understøtte mere integrerede, inkluderende og innovative tilgange til regional udvikling og territorial samhørighed. Udviklingen af grænseoverskridende integrerede territoriale strategier har i kombination med fremme af særlige ordninger for mindre og mellemfolkelige samarbejdsprojekter vist deres merværdi ved at tiltrække nye typer støttemodtagere, fremme inddragelse af civilsamfundet og tage hensyn til territoriale særpræg og karakteristika. Sådanne tilgange bør opretholdes og styrkes yderligere i fremtiden.

EU kan beskytte regionale identiteter uden at hæmme den økonomiske udvikling på tværs af sine områder ved at fremhæve værdien af mangfoldighed og samtidig sikre integration.

Den nuværende retlige ramme for samhørighedspolitikken omfatter desuden i forvejen sikkerhedsforanstaltninger til at forhindre forskelsbehandling i forbindelse med gennemførelsen af fondene under samhørighedspolitikken (såsom horisontale principper, udvælgelseskriterier og

⁴⁸ I overensstemmelse med forordning (EU) 2021/1058 kan investeringer, der støtter kreative og kulturelle industrier, kulturelle tjenesteydelser og kulturarvssteder, finansieres i henhold til enhver politikmålsætning, forudsat at de bidrager til de specifikke målsætninger, og at de hører ind under anvendelsesområdet for støtte fra EFRI.

⁴⁹ Artikel 21, stk. 1, i TEUF fastsætter: "Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil."

⁵⁰ Artikel 45 i chartret om grundlæggende rettigheder: "1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.
2. Fri bevægelighed og opholdsret kan i overensstemmelse med traktaterne indrømmes tredjelandstatsborgere, der har lovligt ophold på en medlemsstats område."

-procedurer, klagebehandlingsordninger, inddragelse af relevante partnere, grundforudsætninger).

Et af de vigtigste krav til forvaltnings- og kontrolsystemerne for programmer er, at der er indført passende kriterier og procedurer for udvælgelse af operationer. Kommissionen undersøger dette under sit revisionsarbejde. Hvis dette centrale krav ikke fungerer effektivt, kan det udgøre en alvorlig mangel ved forvaltnings- og kontrolsystemet, som i mangel af passende afhjælpende foranstaltninger fra medlemsstaternes side kan give anledning til afbrydelse eller suspension af betalinger og til finansielle korrektioner.

Medlemsstaterne skal i overensstemmelse med den retlige ramme for samhørighedspolitikken også etablere ordninger, der sikrer en effektiv behandling af klager vedrørende fondene.

De skal endvidere i overensstemmelse med bestemmelserne om grundforudsætninger gennemføre effektive mekanismer til at sikre overholdelse af chartret om grundlæggende rettigheder. Disse mekanismer bør omfatte foranstaltninger til at sikre, at programmer, der støttes af fondene, og deres gennemførelse overholder de relevante bestemmelser i chartret, samt ordninger for indberetning af manglende overholdelse af chartret til overvågningsudvalgene, herunder klager vedrørende chartret.

Inddragelsen af partnerskabsordninger – hvor relevante partnere specifikt inddrages i overvågningsudvalg, der er ansvarlige for at godkende udvælgelseskriterier – giver desuden yderligere sikkerhed mod diskriminerende praksis. Relevante partnere kan omfatte ligestillingsorganer. Disse organer er offentlige organisationer, der bistår ofre for forskelsbehandling, overvåger og rapporterer om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling og bidrager til at øge bevidstheden om rettigheder og samfundets værdsættelse af ligestilling.

4. KONKLUSION

Kommissionen har nøje analyseret de bekymringer og forslag, som det europæiske borgerinitiativ har fremsat, og anerkender betydningen af de rejste spørgsmål. Kommissionens svar er imidlertid, i overensstemmelse med EU-traktaterne, nødvendigvis afgrænset af rammerne for dens kompetence. Kommissionen registrerede derfor borgerinitiativet på en kvalificeret måde, idet visse forslag blev udelukket, da de falder uden for Kommissionens beføjelser i henhold til EU-traktaterne.

Med hensyn til de forslag, der ligger uden for det europæiske borgerinitiativs anvendelsesområde, som er registreret af Kommissionen, bemærker Kommissionen, at EU ikke har kompetence til at træffe retlige foranstaltninger vedrørende forslaget om at definere "nationale regioner", identificere eller opregne sådanne regioner, tage hensyn til sproglige, etniske og kulturelle grænser ved oprettelsen af NUTS eller sikre, at medlemsstaterne overholder deres internationale forpligtelser vedrørende nationale mindretal. Disse forslag behandles derfor ikke i Kommissionens svar.

Med hensyn til forslaget om at udvide listen over mindst begunstigede områder i artikel 174 i TEUF til at omfatte nye kategorier, mener Kommissionen ikke, at der er tilstrækkelig dokumentation for at understøtte påstanden om, at regioner med nationale, etniske, kulturelle, religiøse eller sproglige kendetegn, der adskiller sig fra de omkringliggende regioners, systematisk er dårligere stillet.

Kommissionen bemærker endvidere, at samhørighedspolitikken gennemføres under delt forvaltning. Samhørighedspolitikken skal i denne sammenhæng fungere inden for de enkelte medlemsstaters institutionelle rammer. Selv om den stedbaserede tilgang giver medlemsstaterne fleksibilitet til at tildele midler til områder baseret på identificerede behov for at afhjælpe socioøkonomiske og territoriale forskelle, er beslutningen om, hvordan disse midler fordeles inden for deres område, fortsat forbeholdt medlemsstaten og er ikke en EU-kompetence.

Kommissionen fremhæver, at den lovgivningsmæssige ramme, der i øjeblikket finder anvendelse på samhørighedspolitikken, indeholder garantier, som ikke fandtes, da anmodningen om registrering af det europæiske borgerinitiativ blev indgivet den 18. juni 2013, for at sikre overholdelse af chartret om grundlæggende rettigheder og forhindre diskriminerende praksis. De eksisterende regler giver også medlemsstaterne de nødvendige værktøjer til at støtte mindretal og marginaliserede grupper.

Selv om Kommissionen tager ikkeforskelsbehandling meget alvorligt, finder den på denne baggrund ikke, at en ny retsakt er nødvendig eller hensigtsmæssig.

Kommissionen vil fortsat være årvågen og proaktiv for at sikre ikkediskriminerende adgang til EU-finansiering under samhørighedspolitikken. Den er rede til at anvende alle de redskaber, den har til rådighed, for at sikre ligebehandling under hele samhørighedspolitikken gennemførelse i den nuværende programmeringsperiode.

Kommissionen har i forbindelse med den næste flerårige finansielle ramme foreslået en styrket, moderniseret samhørigheds- og vækstpolitik, der skal gennemføres i partnerskab med nationale, regionale og lokale myndigheder og sikre, at der findes passende mekanismer til at forhindre

enhver form for forskelsbehandling. De nationale og regionale partnerskabsplaner, som Kommissionen har foreslået⁵¹, vil styrke forbindelsen mellem finansiel støtte fra EU-budgettet og respekten for retsstatsprincippet og chartret om grundlæggende rettigheder, bl.a. for at forhindre enhver form for forskelsbehandling på grund af et tilhørsforhold til nationale mindretal. Ifølge Kommissionens forslag skal medlemsstaterne navnlig indføre og opretholde effektive mekanismer til at sikre overholdelse af de relevante bestemmelser i chartret om grundlæggende rettigheder under hele planens gennemførelse og sikre overholdelse af retsstatsprincippet. Hvis en medlemsstat ikke opfylder eller ikke længere opfylder disse betingelser, vil Kommissionen ikke foretage de tilsvarende betalinger. Endelig vil medlemsstaterne skulle opfylde de centrale krav til forvaltnings- og kontrolsystemerne, navnlig sørge for passende gennemsigtige og ikkediskriminerende kriterier og procedurer for udvælgelse af operationer med henblik på at maksimere EU-finansieringens bidrag til opfyldelsen af planens mål og overholde principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning, gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling under hensyntagen til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Dette vil sikre fuld overholdelse af artikel 21 i chartret om grundlæggende rettigheder, herunder forebyggelse af forskelsbehandling på grund af et tilhørsforhold til nationale mindretal.

⁵¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Fond for økonomisk, social og territorial samhørighed, landbrug og landdistrikter, fiskeri og maritime anliggender, velstand og sikkerhed for perioden 2028-2034 og om ændring af forordning (EU) 2023/955 og forordning (EU, Euratom) 2024/2509 – COM(2025) 565 final, 16.7.2025.