

Brussel, 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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	5 september 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	C(2025) 6015 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE betreffende het Europees burgerinitiatief "Cohesiebeleid voor de gelijkheid van de regio's en het behoud van de regionale culturen"

De delegaties vinden hierbij document C(2025) 6015 final.

Bijlage: C(2025) 6015 final



Brussel, 3.9.2025
C(2025) 6015 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

betreffende het Europees burgerinitiatief “Cohesiebeleid voor de gelijkheid van de regio’s en het behoud van de regionale culturen”

1. INLEIDING: HET BURGERINITIATIEF

Het Europees burgerinitiatief (EBI) biedt de burgers van de EU, volgens artikel 11, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), de mogelijkheid om de Europese Commissie te verzoeken een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie in te dienen ter uitvoering van de EU-Verdragen. Daartoe moeten zij de handtekeningen verzamelen van ten minste één miljoen burgers van de EU en in ten minste zeven lidstaten de vereiste minimumdrempels bereiken. Verordening (EU) 2019/788¹ (de “EBI-verordening”) bevat gedetailleerde regels voor het EBI.

“Cohesiebeleid voor de gelijkheid van de regio’s en het behoud van de regionale culturen” is het elfde EBI² dat bij de Commissie ter onderzoek is ingediend, aangezien het de volgens het VEU en de EBI-verordening vereiste drempels heeft gehaald. Het is ook het eerste succesvolle initiatief dat door de Commissie tijdens haar mandaat voor de periode 2024-2029 wordt onderzocht.

De organisatoren beschrijven hun doelstellingen als volgt:

“Het cohesiebeleid van de EU moet bijzondere aandacht schenken aan regio's met nationale, etnische, culturele, godsdienstige of taalkundige kenmerken die afwijken van die van de omliggende regio's.

In dergelijke regio's, waaronder geografische gebieden die niet beschikken over structuren met bestuurlijke bevoegdheden, moet achterstand op economisch gebied worden voorkomen, moet duurzame ontwikkeling worden ondersteund en moeten de voorwaarden voor economische, sociale en territoriale samenhang veilig worden gesteld op een manier die hun specifieke kenmerken intact laat. Daarom moeten deze regio's gelijke toegang krijgen tot de verschillende fondsen van de Unie en dient het behoud van hun kenmerken en een correcte economische ontwikkeling te worden gewaarborgd, zodat de ontwikkeling van de Unie kan worden voortgezet en haar culturele diversiteit niet wordt aangetast.”

In een bij hun registratieverzoek ingediende bijlage hebben de organisatoren verschillende voorstellen opgenomen om de doelstellingen van het EBI te bereiken:

1. Het begrip “regio’s met nationale/etnische minderheden”, of gewoonweg “nationale regio’s”, namelijk “regio's met nationale, etnische, culturele, godsdienstige of taalkundige kenmerken die afwijken van die van de omliggende regio's" definiëren in een rechtshandeling van de EU.
2. Naast een definitie van het begrip “nationale regio’s” moet de door de Commissie uit te werken rechtshandeling deze regio’s ook uitdrukkelijk identificeren en daarbij rekening houden met de criteria in de opgesomde internationale documenten³ en met de wil van de betrokken gemeenschappen.

¹ Verordening (EU) 2019/788 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief (PB L 130 van 17.5.2019, blz. 55; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/788/oj>).

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

³ De opgesomde documenten zijn: Aanbeveling 1811/2007 van de Raad van Europa over de regionalisering in Europa; het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden; Aanbeveling 1201/1993 van de

3. De lijst met de in artikel 174 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde minst begunstigde regio's uitbreiden met nieuwe categorieën, zoals regio's met onderscheidende nationale, taalkundige en culturele kenmerken, die "regio's met nationale/etnische minderheden" worden genoemd.
4. Ervoor zorgen dat de fondsen van de EU niet zodanig worden gebruikt dat de etnische samenstelling, de regionale identiteit of het culturele erfgoed van nationale regio's wordt gewijzigd. Dit houdt ook in dat wordt voorkomen dat fondsen van de EU worden gebruikt om werkgelegenheidsbeleid te ondersteunen waarmee een beroepsbevolking met een andere culturele of taalkundige achtergrond wordt aangemoedigd zich in die regio's te vestigen.
5. Taalkundige, etnische en culturele grenzen in aanmerking nemen bij de opstelling van de gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS). De groep organisatoren stelt voor dat deze grenzen de wil van de autochtone gemeenschappen zouden moeten weerspiegelen, uitgedrukt door middel van een plaatselijk referendum dat aan de afbakening van de regio's voorafgaat.
6. Ervoor zorgen dat de lidstaten zich houden aan hun internationale verbintenissen in verband met nationale minderheden. De organisatoren zijn van mening dat het niet naleven van deze verbintenissen strijdig zou zijn met de waarden die zijn vermeld in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en een in artikel 7 beschreven inbreukprocedure zou kunnen veroorzaken.

De organisatoren verzochten de Commissie op 18 juni 2013 het initiatief te registreren. De Commissie weigerde aanvankelijk het voorgestelde EBI te registreren⁴, aangezien het onderwerp volgens de Commissie duidelijk buiten het kader van haar bevoegdheden viel om een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie in te dienen ter uitvoering van de Verdragen. Ten gevolge van de uitspraak van het Hof in zaak C-420/16 P⁵ heeft de Commissie het initiatief echter toch geregistreerd op 7 mei 2019, zij het voorwaardelijk. In artikel 1, lid 2, van het registratiebesluit⁶ wordt vermeld dat er uitsluitend steunbetuigingen voor het initiatief kunnen worden verzameld "met dien verstande dat het gericht is op voorstellen van de Commissie voor rechtshandelingen inzake de vaststelling van de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen, en op voorwaarde dat de te financieren acties leiden tot de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie".

Raad van Europa; het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden; Aanbeveling 1334/2003 van de Raad van Europa; grondwettelijke tradities die de lidstaten met elkaar gemeen hebben; de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens; artikel 3 VEU; artikel 167 VWEU.

⁴ Besluit C(2013) 4975 final van de Commissie van 25 juli 2013.

⁵ Arrest van het Hof van 7 maart 2019, Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis/Europese Commissie, zaak C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177. De organisatoren hadden, ondersteund door Hongarije, bij het Gerecht een verzoek ingediend tot nietigverklaring van de weigering van de Commissie om het EBI te registreren (zaak T-529/13). Het Gerecht heeft het verzoek afgewezen. De organisatoren zijn vervolgens in beroep gegaan bij het Hof (zaak C-420/16 P), dat het arrest van het Gerecht in zaak T- 529/13 vernietigde en Besluit C(2013) 4975 final van de Commissie nietig verklaarde.

⁶ Besluit (EU) 2019/721 van de Commissie van 30 april 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Cohesiebeleid voor de gelijkheid van de regio's en het behoud van de regionale culturen" (Kennissegeving geschied onder nummer C(2019) 3304 final), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2019/721/oj>.

Bovendien wordt in overweging 5 van het registratiebesluit gesteld dat “rechtshandelingen van de Unie ter uitvoering van de Verdragen kunnen worden vastgesteld om de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen te bepalen, hetgeen ook de samenvoeging van de fondsen kan omvatten, overeenkomstig artikel 177 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)”.

Het onderzoek dat de Commissie van dit EBI heeft gevoerd, is dan ook strikt gebaseerd op de inhoud zoals die is geregistreerd en niet op de algemeenheid van de doelstellingen van het initiatief zoals die door de groep organisatoren is uiteengezet. De voorwaardelijke registratie van het EBI werd bevestigd door de uitspraken van het Gerecht⁷ en het Hof⁸.

De autoriteiten van de lidstaten verifieerden de steunbetuigingen en voltooiden deze verificatie in 2022. Op 4 maart 2025 dienden de organisatoren het EBI formeel in bij de Commissie⁹. Op dezelfde datum publiceerde de Commissie de desbetreffende kennisgeving waarin de geldigheid van het initiatief werd bevestigd in het EBI-register. Zij gingen dieper in op de doelstellingen van het initiatief tijdens een vergadering met de Commissie op 25 maart 2025, in schriftelijke opmerkingen die zij na die vergadering indienden en tijdens een openbare hoorzitting die op 25 juni 2025 door het Europees Parlement was georganiseerd. Voorts vond op 10 juli 2025 in het Europees Parlement een plenair debat over het EBI plaats.

In deze mededeling deelt de Commissie, overeenkomstig artikel 15, lid 2, van de EBI-verordening, haar analyse en conclusies over het initiatief mee, waarbij zij tevens vermeldt welke maatregelen zij gaat nemen als reactie op het initiatief.

2. ACHTERGROND

2.1. Bestaand wettelijk kader

Cohesiebeleid van de EU

Met een totale begroting van 392 miljard EUR voor de programmeringsperiode 2021-2027 is het cohesiebeleid het belangrijkste investeringsbeleid van de Europese Unie waarmee zij de in het Verdrag beoogde doelstelling van versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang uitvoert.

Uit hoofde van artikel 174 VWEU verbindt de Unie zich ertoe haar economische, sociale en territoriale samenhang te versterken om “de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen”, waarbij

⁷ Arrest van het Gerecht van 10 november 2021, Roemenië/Commissie, zaak T-495/19, EU:T:2021:781.

⁸ Arrest van het Hof van 22 februari 2024, Roemenië/Europese Commissie, Hongarije, zaak C-54/22 P, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2387/oj>.

⁹ Dit EBI werd geregistreerd in het kader van Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/211/2020-01-01> (de eerste EBI-verordening). In de eerste EBI-verordening wordt geen uiterste termijn gesteld waarbinnen de organisatoren hun geldige initiatief ter onderzoek aan de Commissie hadden moeten voorleggen.

bijzondere aandacht moet worden besteed aan “de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden”.

Het cohesiebeleid komt ten goede aan alle regio's in de EU en is bedoeld om de banencreatie te stimuleren, de concurrentiekracht van de bedrijven te versterken, de economische groei aan te jagen en de duurzame ontwikkeling te bevorderen, en de levenskwaliteit van de burgers van de EU te verbeteren.

Het beleid wordt uitgevoerd aan de hand van vier specifieke fondsen voor de programmeringsperiode 2021-2027: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) investeert in de sociale en economische ontwikkeling van alle regio's in de EU; het Cohesiefonds investeert in milieu en vervoer in de minder welvarende EU-landen; het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) ondersteunt banen en brengt een rechtvaardige en sociaal inclusieve samenleving in de EU-landen tot stand; en het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) verleent steun aan de regio's die het zwaarst worden getroffen door de transitie naar klimaatneutraliteit.

Territoriale focus

Het cohesiebeleid is ontworpen met een sterke territoriale focus. Het merendeel van de financiering uit het cohesiebeleid is bedoeld voor minder ontwikkelde landen en regio's om hen te helpen groeien en een inhaalbeweging te maken ten aanzien van de meer ontwikkelde regio's. Om de nog steeds bestaande economische, sociale en territoriale verschillen te verkleinen, helpt de EU alle burgers, waar ze ook wonen, en verhoogt zij meteen ook het groeipotentieel van de Unie.

Het cohesiebeleid voorziet tevens in bijzondere zorg- of investeringsinstrumenten voor territoriale gebieden die met specifieke problemen kampen. Ze komen ten goede aan: grensregio's en gebieden die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerking; stedelijke gebieden; afgelegen gebieden, berggebieden, insulaire gebieden en gebieden met een zeer geringe bevolkingsdichtheid; en ultraperifere gebieden.

De ultraperifere gebieden komen in aanmerking voor specifieke maatregelen, alsook voor extra financiering ter compensatie van hun structurele sociale en economische situatie en van de permanente belemmeringen die voortvloeien uit de in artikel 349 VWEU vermelde factoren. De noordelijke dunbevolkte regio's komen in aanmerking voor specifieke maatregelen en extra financiering ter compensatie van de in artikel 2 van Protocol nr. 6 bij de Toetredingsakte van 1994 bedoelde ernstige natuurlijke of demografische belemmeringen.

Het cohesiebeleid draait echter niet alleen om territoriale ondersteuning. Het sorteert sterke effecten op verschillende gebieden. De investeringen ervan dragen bij aan de verwezenlijking van tal van EU-beleidsdoelstellingen en vormen een aanvulling op EU-beleidsmaatregelen en -fondsen ten aanzien van bijvoorbeeld onderwijs, werkgelegenheid, energie, het milieu, de interne markt, onderzoek en innovatie.

Eerbiediging van de horizontale beginselen

Het cohesiebeleid moet worden uitgevoerd met volledige eerbiediging van de in de EU-Verdragen uiteengezette horizontale beginselen, namelijk:

- Artikel 2 VEU — stelt de fundamentele waarden vast waarop de EU berust, waaronder eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Het artikel benadrukt dat de lidstaten deze waarden gemeen hebben in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.
- Artikel 3 VEU — schetst de overkoepelende doelstellingen van de EU, onder meer duurzame ontwikkeling, sociale samenhang en solidariteit.
- Artikel 5 VEU — zet de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid uiteen, die ervoor zorgen dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers van de EU worden genomen.
- Artikel 10 VWEU — vereist dat de EU in al haar beleidsmaatregelen discriminatie bestrijdt en gelijkheid bevordert.

In het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (“het Handvest van de grondrechten”) wordt uiteengezet door welke rechten, vrijheden en beginselen de beleidsmaatregelen en acties van de Europese Unie worden geleid. Het Handvest is bindend voor de instellingen van de EU en voor de lidstaten, maar voor deze laatste uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen¹⁰. Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten verbiedt uitdrukkelijk elke discriminatie op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbepelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, evenals iedere discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van het EU-recht.

Ontwikkelingen in het rechtskader van het cohesiebeleid

Sinds 18 juni 2013, de datum waarop het registratieverzoek van het voorgestelde EBI werd ingediend, heeft het rechtskader waaronder het cohesiebeleid valt, aanzienlijke ontwikkelingen gekend. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een uitgesproken versterking van de verplichtingen om de horizontale beginselen te eerbiedigen, een sterkere verbintenis om de naleving van het Handvest van de grondrechten te waarborgen en een grotere betrokkenheid van de burgers.

Belangrijke ontwikkelingen die in de programmeringsperioden 2014-2020 en 2021-2027 werden ingevoerd zijn onder meer:

- een sterkere eerbiediging van de horizontale beginselen, met inbegrip van non-discriminatie: ten aanzien van de Commissie en de lidstaten werden uitdrukkelijke eisen gesteld om passende maatregelen te nemen ter voorkoming van discriminatie tijdens de voorbereiding en uitvoering van programma's (artikel 7, artikel 9, punt 9, artikel 15, lid 2, iii), artikel 96, lid 4,

¹⁰ Artikel 51 van het Handvest van de grondrechten.

punt a), en lid 7, punt b), en artikel 125, lid 3, punt a), van Verordening (EU) nr. 1303/2013¹¹ evenals de algemene ex-antevoorwaarden inzake bestrijding van discriminatie die zijn opgenomen in deel II van bijlage XI bij dezelfde verordening; en artikel 9, lid 3, artikel 22, lid 3, punt d), iv), en artikel 73, lid 1, van Verordening (EU) 2021/1060¹²;

- sterkere waarborgen om de naleving van het Handvest van de grondrechten te waarborgen: de programmeringsperiode 2021-2027 wordt gekenmerkt door sterkere waarborgen inzake de eerbiediging van de grondrechten en de naleving van het Handvest van de grondrechten, zoals blijkt uit de horizontale randvoorwaarden in bijlage III bij Verordening (EU) 2021/1060, onder meer de horizontale randvoorwaarde “Doeltreffende toepassing en uitvoering van het Handvest van de grondrechten”, naast een mechanisme om na te gaan of deze randvoorwaarde is vervuld, zoals wordt beschreven in artikel 15 van dezelfde verordening;
- sterkere betrokkenheid van de burgers: burgers hebben nu betere mogelijkheden om contacten te leggen met hun nationale autoriteiten dankzij verscheidene ontwikkelingen, onder meer de invoering van regelingen om ervoor te zorgen dat klachten over de fondsen daadwerkelijk worden onderzocht (artikel 74, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en artikel 69, lid 7, van Verordening (EU) 2021/1060), de betrokkenheid van partners (artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en artikel 8 van Verordening (EU) 2021/1060), en een aanzienlijke toename van de transparantie, zodat informatie beter toegankelijk wordt voor de burgers (zie bijvoorbeeld artikel 5, lid 3, punt a), artikel 14, lid 2, artikel 26, lid 2, artikel 34, lid 3, punt b), artikel 48, lid 1, artikel 115 en artikel 125, lid 3, punt a), van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en artikel 38, leden 2 en 4, artikel 42, lid 5, artikel 43, lid 4, artikel 44, lid 7, artikel 45, lid 3, artikelen 46 tot en met 50, en artikel 73, lid 1, van Verordening (EU) 2021/1060).

Eerbiediging van de verscheidenheid van cultuur en taal en non-discriminatie

De eerbiediging van de rechten van personen die tot minderheden behoren is een van de waarden waarop de Europese Unie berust die uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 2 VEU¹³. In

¹¹ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj>).

¹² Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>).

¹³ Artikel 2 VEU: “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

dezelfde geest behoren de bestrijding van discriminatie en het behoud van de culturele en taalkundige verscheidenheid tot de belangrijkste doelstellingen van de Europese Unie die in artikel 3, lid 3, VEU¹⁴ worden aangegeven. Daarnaast wordt elke vorm van discriminatie op grond van het behoren tot een nationale minderheid uitdrukkelijk verboden in artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

Deze beginselen zijn van toepassing op alle EU-beleidsmaatregelen en -acties, ongeacht het actieterrein, en dus ook op het cohesiebeleid. De lidstaten moeten zich ook aan deze beginselen houden in de mate dat zij met hun maatregelen in het kader van het cohesiebeleid het EU-recht ten uitvoer brengen, overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten. Wanneer er geen sprake is van het uitvoeren van het EU-recht, behouden de lidstaten algemene bevoegdheden om besluiten te nemen in verband met minderheden, in overeenstemming met hun verplichtingen in het kader van hun constitutionele orde en hun verplichtingen op grond van internationale overeenkomsten. In dit verband blijven het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa het relevante rechtskader van het internationaal recht voor de lidstaten die deze overeenkomsten hebben ondertekend en geratificeerd.

Tijdens de programmeringsperiode 2021-2027 moeten zowel de lidstaten als de Commissie, overeenkomstig artikel 9, lid 3, van Verordening (EU) 2021/1060, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid in alle fasen van de programmeringscyclus — van de voorbereiding tot de evaluatie van programma's — te voorkomen. De lidstaten moeten in hun programma's acties ter waarborging van gelijkheid, inclusie en non-discriminatie opnemen¹⁵.

Voorts mogen met de fondsen geen acties worden ondersteund die bijdragen tot enige vorm van segregatie of uitsluiting en moeten de beheersautoriteiten, overeenkomstig artikel 73, lid 1, van Verordening (EU) 2021/1060, voor de selectie van concrete acties criteria en procedures vaststellen en toepassen die niet-discriminerend en transparant zijn, toegankelijk zijn voor personen met een handicap, gendergelijkheid waarborgen en rekening houden met het Handvest van de grondrechten.

Gedeeld beheer

De aan het cohesiebeleid toegewezen EU-begroting wordt uitgevoerd in gedeeld beheer overeenkomstig artikel 62, lid 1, punt b), van de Verordening tot vaststelling van de financiële

¹⁴ Artikel 3, lid 3, VEU: “De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.

De Unie bevordert de wetenschappelijke en technische vooruitgang. De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind.

De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen de lidstaten.

De Unie eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed.”

¹⁵ Artikel 22, lid 3, punt d), iv), van Verordening (EU) 2021/1060.

regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie¹⁶. Dit betekent dat zowel de Commissie als de lidstaten de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de fondsen en de naleving van de regels en beginselen van de EU.

Gedeeld beheer betekent dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en uitvoering van de programma's op het geschikte territoriale niveau overeenkomstig hun institutionele, financiële en rechtskaders.

Bij de aanvang van de programmeringsperiode 2021-2027 werden partnerschapsovereenkomsten gesloten tussen de Commissie en elke lidstaat. In dit strategisch document wordt uiteengezet hoe de financiering uit het cohesiebeleid zal worden toegewezen en gebruikt op nationaal niveau, waarbij de specifieke prioriteiten en uitdagingen voor ontwikkeling van elke lidstaat worden weergegeven.

Voortbouwend op de partnerschapsovereenkomsten heeft de Commissie vervolgens door de lidstaten ingediende individuele programma's goedgekeurd. Deze programma's zijn toegesneden op de regionale behoeften en werden ontwikkeld in nauwe samenwerking met lokale autoriteiten en een breed scala van belanghebbenden, zodat is gewaarborgd dat zij geschikt zijn om specifieke regionale en sectorale uitdagingen aan te pakken.

Voor de uitvoering van deze programma's gelden duidelijk omschreven regels en procedures, die transparantie, verantwoordingsplicht en de effectieve realisatie van EU-investeringen op het terrein waarborgen.

Partnerschap en bestuur op verschillende niveaus

Partnerschap is een van de fundamentele pijlers van het cohesiebeleid. Het vereist dat de lidstaten nauwe samenwerking waarborgen tussen overheden op verschillende niveaus en een breed scala van belanghebbenden. Zoals vermeld in artikel 8, lid 1, van Verordening (EU) 2021/1060 moeten onder meer de volgende partners worden betrokken: regionale, lokale, stedelijke en andere overheden; economische en sociale partners; onderzoeksorganisaties en universiteiten, in voorkomend geval; en relevante instanties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen, zoals milieupartners, niet-gouvernementele organisaties en, belangrijker in dit geval, instanties die tot taak hebben sociale insluiting, grondrechten, rechten van personen met een handicap, gendergelijkheid en non-discriminatie te bevorderen, een categorie waarin instanties die de belangen van minderheden vertegenwoordigen ook kunnen worden opgenomen.

Het partnerschap heeft tot doel gemeenschappen te helpen hun respectieve behoeften gemakkelijker en beter te identificeren, zodat dit leidt tot een sterkere collectieve verbintenis om de doelstellingen van de programma's voor cohesiebeleid te verwezenlijken en de betrokken partners een sterker gevoel te geven dat zij dit in eigen hand hebben. Het kan ook de ondersteuning van de gemeenschappelijke Europese waarden helpen te versterken door te

¹⁶ Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

communiceren op welke manieren het cohesiebeleid bijdraagt tot het begrijpen en oplossen van lokale problemen en aldus de EU dichterbij de mensen brengen¹⁷.

Partnerschappen spelen een cruciale rol, die in 2014 werd versterkt door de Europese gedragscode inzake partnerschap¹⁸, waarin de lidstaten duidelijke richtsnoeren kregen over de tijdige, zinvolle en transparante betrokkenheid van de desbetreffende partners. Specifieke aandacht moet worden besteed aan groepen die gevolgen ondervinden van de programma's maar moeite hebben om er invloed op uit te oefenen, in het bijzonder de meest kwetsbare en gemarginaliseerde gemeenschappen, die het grootste risico lopen op discriminatie en sociale uitsluiting¹⁹. Daarbij wordt uitdrukkelijk erkend dat de betrokkenheid van vertegenwoordigers van gemarginaliseerde groepen van cruciaal belang is voor de effectieve uitvoering en monitoring van maatregelen van het cohesiebeleid die zijn gericht op de inclusie van deze groepen.

Voorts zijn de lidstaten er volgens artikel 9 van Verordening (EU) 2021/1057²⁰ (de "ESF+-verordening") toe verplicht een gepast bedrag van hun middelen van het ESF+-onderdeel in gedeeld beheer in elk programma toe te wijzen aan de capaciteitsopbouw van sociale partners en maatschappelijke organisaties. Indien capaciteitsopbouw van sociale partners en maatschappelijke organisaties wordt aangemerkt in een relevante landspecifieke aanbeveling die is aangenomen overeenkomstig artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4, VWEU, wijst de betrokken lidstaat daaraan een gepast bedrag van ten minste 0,25 % van haar middelen van het ESF+-onderdeel in gedeeld beheer toe. Tot de maatschappelijke organisaties kunnen vertegenwoordigers van taalkundige en culturele minderheden behoren, hetgeen ervoor zorgt dat deze groepen ondersteuning krijgen in de vorm van opleiding, netwerkmaatregelen en versterking van de sociale dialoog, alsook gezamenlijk door de sociale partners ondernomen activiteiten.

Randvoorwaarden

Sinds de indiening van het registratieverzoek van het EBI zijn randvoorwaarden een belangrijk onderdeel van het cohesiebeleid geworden, die er mede voor zorgen dat de nodige vereisten voor het effectieve en efficiënte gebruik van fondsen worden nageleefd. Voortbouwend op het begrip "ex-antevoorwaarden" uit de programmeringsperiode 2014-2020, moeten randvoorwaarden gedurende de volledige programmeringsperiode 2021-2027 worden nageleefd opdat uitgaven voor terugbetaling in aanmerking zouden komen. De nalevingscriteria voor elk van de randvoorwaarden zijn vermeld in de bijlagen III en IV bij Verordening (EU) 2021/1060.

¹⁷ Advies van het Europees Comité van de Regio's (2021), [Daadwerkelijke betrokkenheid van de lokale en regionale overheden bij de voorbereiding van de partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's voor de periode 2021-2027 | Europees Comité van de Regio's \(europa.eu\)](https://data.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj).

¹⁸ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 betreffende de Europese gedragscode inzake partnerschap in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen (PB L 74 van 14.3.2014, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj).

¹⁹ Overweging 4, artikel 3, lid 1, punt c), ii), artikel 4, lid 1, punt c), iii), en artikel 6, punt f), van Gedelegeerde verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie.

²⁰ Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

Er zijn twee soorten randvoorwaarden:

- Horizontale randvoorwaarden, die gelden voor alle programma's van het cohesiebeleid en die betrekking hebben op fundamentele regelgevingskaders. Een daarvan is de horizontale randvoorwaarde betreffende de doeltreffende toepassing en uitvoering van het Handvest van de grondrechten. Deze voorwaarde vereist dat de lidstaten beschikken over doeltreffende mechanismen om de naleving van het Handvest te waarborgen in alle fasen van de programmering en uitvoering.
- Thematische randvoorwaarden, die gelden voor het EFRO, het ESF+ en het Cohesiefonds, en voornamelijk verband houden met specifieke beleidskaders of strategische kaders. Voorbeelden hiervan zijn de thematische randvoorwaarden "Nationaal strategisch beleidskader voor de integratie van de Roma" en "Nationaal strategisch beleidskader voor sociale inclusie en armoedebestrijding".

Randvoorwaarden zijn niet alleen eerste vereisten voor de effectieve en efficiënte uitvoering van investeringen, maar kunnen ook effectieve aanjagers zijn van hervorming in de lidstaten, die de ontwikkeling van degelijke governancestructuren en gerichte nationale en regionale strategieën aanmoedigen die de algehele effecten van de investeringen uit het cohesiebeleid versterken en ervoor zorgen dat deze stroken met de kernwaarden, -beginselen en -doelstellingen van de Europese Unie.

Toewijzing van cohesiefondsen en in aanmerking komende regio's

De methode die in de programmeringsperiode 2021-2027 wordt gebruikt om financiering uit het cohesiebeleid van de EU toe te wijzen aan landen en regio's wordt in detail besproken in bijlage XXVI bij Verordening (EU) 2021/1060. De toewijzing is gebaseerd op objectieve en vergelijkbare indicatoren op NUTS 2-niveau. Alle Europese regio's komen in aanmerking voor steun uit het cohesiebeleid, waarbij het volume aan financiering het ontwikkelingsniveau en de maatschappelijke uitdagingen van de regio's weerspiegelt.

De belangrijkste indicator voor de methode is het ontwikkelingsniveau van de regio's, met enkele variaties tussen de categorieën, namelijk minder ontwikkelde regio's, overgangsregio's en meer ontwikkelde regio's. Het bbp per hoofd van de bevolking van minder ontwikkelde regio's bedraagt minder dan 75 % van het EU-gemiddelde, dat van overgangsregio's bedraagt tussen 75 % en 100 % van het EU-gemiddelde en dat van meer ontwikkelde regio's bedraagt meer dan 100 % van het EU-gemiddelde. De welvaarts kloof voor elke regio wordt berekend aan de hand van het bbp/hoofd (in koopkrachtstandaarden (KKS)), rekening houdend met de bevolking en de nationale welvaart. Vervolgens worden verscheidene aanvullende indicatoren gebruikt om de toewijzing te verfijnen volgens de situatie van de regio's. Deze indicatoren hebben te maken met sociaal-economische, ecologische en demografische uitdagingen: werkloosheid, jeugdwerkloosheid, een laag opleidingsniveau, broeikasgasuitstoot, externe migratie. De toewijzing van elke lidstaat is de som van de toewijzingen voor de afzonderlijke in aanmerking komende regio's van die lidstaat. De uiteindelijke toewijzing voor een lidstaat kan worden beperkt tot een vooraf bepaald percentage van het totale bbp ervan, om ervoor te zorgen dat de toegewezen EU-fondsen voldoende door de lidstaat kunnen worden geabsorbeerd. Dit gaat van 2,3 % van het bbp voor regio's onder 55 % van het EU-gemiddelde bni per hoofd van de

bevolking in KKS tot 1,5 % voor regio's boven 68 % van het EU-gemiddelde bni per hoofd van de bevolking in KKS.

Nationale toewijzingen worden geaggregeerd volgens de categorie van de regio's (minder ontwikkeld, overgangsregio, meer ontwikkeld). De lidstaten moeten, met enige flexibiliteit²¹, de toewijzing aan elk van de drie regiocategorieën naleven. Dit moet waarborgen dat de middelen vooral naar de minst ontwikkelde regio's gaan, overeenkomstig de in het VWEU bepaalde doelstelling van het cohesiebeleid om economische, sociale en territoriale verschillen te verkleinen.

Daartoe is de identificatie van de regio's op Unieniveau gebaseerd op het gemeenschappelijke systeem voor classificatie van de regio's dat is vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1059/2003²², recentelijk herzien bij Gedelegeerde verordening (EU) 2023/674 van de Commissie van 26 december 2022. De NUTS-nomenclatuur van territoriale eenheden is vastgesteld op basis van "bestuurlijke eenheden", namelijk een geografisch gebied met een bestuursorgaan dat bevoegd is om voor dat gebied bestuurlijke of beleidsbeslissingen te nemen binnen het juridische en institutionele kader van de lidstaat, en de marges voor de bevolkingsomvang die zijn vastgelegd in de tabel in artikel 3, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1059/2003²³ ("classificatiecriteria"). Indien in een lidstaat voor een bepaald NUTS-niveau geen bestuurlijke eenheden van passende omvang bestaan, wordt dit NUTS-niveau gevormd door de samenvoeging van een passend aantal bestaande kleinere aansluitende bestuurlijke eenheden. De aldus ontstane niet-bestuurlijke eenheden moeten in de regel voldoen aan de marges voor de bevolkingsomvang die zijn bepaald in artikel 3, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1059/2003. In bepaalde gevallen kan voor sommige niet-bestuurlijke eenheden evenwel van deze marges worden afgeweken wegens bijzondere geografische, sociaal-economische, historische, culturele of ecologische omstandigheden, in het bijzonder op eilanden en in ultraperifere gebieden, overeenkomstig artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1059/2003. In die gevallen moeten de lidstaten rekening houden met de doelstelling van Verordening (EG) nr. 1059/2003, namelijk waarborgen dat de statistische gegevens in verband met het ontwikkelingsniveau van de verschillende bestuurlijke eenheden vergelijkbaar zijn. Bovendien is het zo dat, voor zover niet-bestuurlijke eenheden overeenkomstig die bepaling van de wettelijk bepaalde marges voor bevolkingsomvang mogen afwijken wegens geografische, sociaal-economische, historische, culturele of ecologische omstandigheden, dit uitsluitend geldt voor niet-bestuurlijke eenheden die zelf overeenstemmen met een samenvoeging van bestuurlijke eenheden die in de lidstaten in kwestie louter voor statistische doeleinden bestaat en zonder dat dit kan leiden tot welke wijziging dan ook van het politieke, bestuurlijke en institutionele kader in de lidstaten in kwestie.

²¹ Om de lidstaten voldoende flexibiliteit te verschaffen bij de uitvoering van hun toewijzingen in gedeeld beheer, kunnen zij bepaalde percentages van de financiering overdragen van het ene fonds naar het andere en van instrumenten in gedeeld beheer naar instrumenten in direct of indirect beheer zoals bepaald in artikel 26 van Verordening (EU) 2021/1060.

²² Verordening (EG) nr. 1059/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 betreffende de opstelling van een gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) (PBL 154 van 21.6.2003, blz. 1).

²³ Om te bepalen op welk NUTS-niveau een bepaalde groep bestuurlijke eenheden in een lidstaat moet worden ingedeeld, moet de bevolkingsomvang van die groep binnen welbepaalde marges liggen: voor NUTS 1 tussen 3 miljoen en 7 miljoen, voor NUTS 2 tussen 800 000 en 3 miljoen, en voor NUTS 3 tussen 150 000 en 800 000.

Overeenkomstig artikel 5, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1059/2003 kunnen wijzigingen in de NUTS-nomenclatuur in principe niet vaker dan om de drie jaar worden aangenomen, tenzij de betrokken bestuurlijke structuur van een lidstaat substantieel wordt gereorganiseerd. In dat laatste geval mogen dergelijke wijzigingen worden aangenomen met tussentijden van minder dan drie jaar. Dergelijke wijzigingen worden doorgevoerd op grond van de wijzigingen in de territoriale eenheden die op initiatief van de lidstaten zijn aangebracht. De Commissie is uitsluitend bevoegd om gedelegeerde handelingen tot wijziging van de in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1059/2003 opgenomen NUTS-nomenclatuur vast te stellen overeenkomstig artikel 7 bis, nadat die wijzigingen door de betrokken lidstaat aan haar zijn meegedeeld.

2.2. Huidige context van het beleid

Financieringsmogelijkheden onder het EFRO

Het cohesiebeleid vervult een belangrijke rol bij de ondersteuning van minderheden en gemarginaliseerde groepen, als onderdeel van de inspanningen om bij te dragen aan een beter leven voor alle mensen en regio's in heel Europa. Voor de programmeringsperiode 2021-2027 is nagenoeg 19 miljard EUR uit het EFRO toegewezen aan gebieden in verband met inclusieve groei, met inbegrip van de inclusie van gemarginaliseerde groepen.

Aan de hand van de ontwikkeling van infrastructuur, uitrusting en grensoverschrijdende samenwerking versterkt de ondersteuning uit het EFRO binnen de programma's voor het cohesiebeleid de inspanningen van de lidstaten en regio's voor het bevorderen van de sociaal-economische inclusie van gemarginaliseerde gemeenschappen en het waarborgen van gelijke toegang tot inclusieve en hoogwaardige diensten op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en opleiding, huisvesting, gezondheidszorg en langdurige zorg, en cultuur (artikel 3, lid 1, punt d), van Verordening (EU) 2021/1058²⁴).

De maatregelen zijn ook bedoeld om de plaatselijke behoeften aan te pakken. Daartoe kunnen de investeringen ook deel uitmaken van regionale of lokale strategieën, met inbegrip van strategieën op het gebied van duurzame ontwikkeling of andere territoriale instrumenten.

In het cohesiebeleid werd tevens sterker erkend dat cultuur en cultureel erfgoed een transformerende kracht hebben en een rol spelen in de bevordering van sociale insluiting en de bescherming van de diversiteit van de Europese regio's. In de programmeringsperiode 2021-2027 werd in totaal 5,2 miljard EUR uit het EFRO toegewezen aan interventies die rechtstreeks gericht zijn op cultuur en erfgoed.

Binnen die ondersteuning werd grote aandacht besteed aan het waarborgen van gelijke toegang tot cultuur en het bevorderen van de culturele diversiteit, sociale insluiting en betere kansen op een baan. Specifieke maatregelen zijn onder meer het behoud en de valorisatie van cultureel erfgoed, de ontwikkeling van nieuwe culturele diensten en uitrusting en grensoverschrijdende culturele samenwerking.

²⁴ Verordening (EU) 2021/1058 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 60).

Een voorbeeld van ondersteuning voor regionaal taalkundig en cultureel erfgoed is de restauratie van het Henter-landhuis²⁵ in de overwegend Hongaars sprekende plaats Sântimbru, in het comitaat Harghita. Het project werd gefinancierd in het kader van het regionale operationele programma voor 2014-2020 van Roemenië en was bedoeld om de identiteit van die plaats nieuw leven in te blazen en het toerisme te bevorderen aan de hand van traditionele ambachten en inclusieve culturele activiteiten. In het gerenoveerde landhuis worden tegenwoordig interactieve tentoonstellingen georganiseerd evenals evenementen die het Hongaarse erfgoed huldigen, onder meer demonstraties van ambachten en volksdansoptredens door etnisch Hongaarse gemeenschappen. Bijzondere aandacht gaat daarbij naar inclusie, want het landhuis is een ruimte waar kansarme kinderen en mensen met een beperking worden verwelkomd om kennis te maken met het erfgoed. De plaatselijke bevolking speelt een actieve rol door persoonlijke verhalen te verzamelen en deze te gebruiken om bij de verschillende generaties het bewustzijn te vergroten. Dit project is een model geworden voor gemeenschappen met een Hongaarse meerderheid in Roemenië en toont aan hoe de restauratie van erfgoed culturele scheppingskracht, inclusie en duurzame plattelandsontwikkeling kan bevorderen.

Financieringsmogelijkheden in de context van Europese territoriale samenwerking (Interreg)

Tijdens de programmeringsperiode 2021-2027 bieden 86 Interreg-programma's regionale autoriteiten, economische en sociale belanghebbenden, evenals vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, de mogelijkheid om samen te werken over de binnen- en buitengrenzen van de EU heen. Interreg gaat uit van een plaatsgebonden benadering en biedt ondersteuning voor culturele en taalkundige uitwisselingen ter bevordering van het plaatselijk erfgoed en de lokale gemeenschappen, om een inclusiever en sterker verenigd Europa tot stand te brengen en barrières te slechten die de samenwerkingscapaciteit ondermijnen.

De relevantste toewijzingen uit het EFRO in dit verband zijn: 1,2 miljard EUR vastgelegd in het kader van specifieke doelstelling 4.6 voor toerisme en cultuur; 50 miljoen EUR in het kader van specifieke doelstelling 4.3 voor de integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen; 300 miljoen EUR in het kader van beleidsdoelstelling 5 ter ondersteuning van grensoverschrijdende geïntegreerde territoriale strategieën. Bovendien werd 1,5 miljard EUR toegewezen aan de bestuurlijke verbetering van de samenwerking, met onder meer de opbouw van vertrouwen, participerende benaderingen, contacten van mens tot mens, institutionele capaciteitsopbouw en het aanpakken van grensbelemmeringen.

Voorbeelden van projecten die bedoeld zijn om minderheden te beschermen en regionale taalkundige en culturele kenmerken te behouden, zijn onder meer:

- Het programma voor het Donagebied voor 2021-2027, met als specifieke doelstelling “de rol van cultuur en duurzaam toerisme in de economische ontwikkeling, sociale inclusie en sociale innovatie versterken”. Hiermee wordt financiering verstrekt aan het project “*Culinary*

²⁵ <https://www.henter.ro/?lang=en>.

Trail of the Ethnic and Local Cuisine in the Danube Region”²⁶ (culinaire route van de etnische en lokale keuken in het Donaugebied), dat gericht is op dertig etnische groepen (onder meer gemeenschappen met een Joods erfgoed en sterk gemarginaliseerde Romagemeenschappen), het plaatselijke culinaire erfgoed (met inbegrip van de wijnbereiding) behandelt, evenals het erfgoed in geografisch afgelegen en onderontwikkelde gemeenschappen, en waarmee aanzienlijke economische kansen worden geboden aan landelijke gebieden en kleine woongebieden. Op die manier zal de “*Culinary Trail*” het Donaugebied de mogelijkheid bieden om zijn bruisende en diverse etnische landschap, zijn rijke en complexe geschiedenis en zijn culturele tradities te benutten.

- In de programmeringsperiode 2014-2020 werden in het programma Interreg Nord (SE-FI-NO) specifieke doelstellingen gesteld in verband met het behoud en de ontwikkeling van de Samische talen, onder meer bij de Sami, de inheemse bevolking die traditioneel in dit gebied woont. Drie projecten verdienen een vermelding:
 - Giellagáldu²⁷: het project had tot doel het gebruik van Samische talen in verschillende sectoren in Finland, Zweden en Noorwegen te versterken door de nodige terminologie en woordenschat en nieuwe normen voor gebruik in de Samische talen te verstrekken en advies te geven aan Sami-taalgebruikers.
 - Plupp²⁸: het project had de ambitie om vijftig voorstellingen uit te voeren als educatieve arena, waar een artistieke ervaring moest dienen als overdracht van de Samische taal en cultuur. Het resultaat van het project was “Het verhaal van Plupp”, een musical voor kinderen van zes tot tien jaar waarin het wereldbeeld van de Sami op eenvoudige, educatieve en amusante manier wordt beschreven.
 - Deanuleagis sámástit²⁹: het project heeft tot doel een netwerk tot stand te brengen voor het talentcentrum van het Tanadal, om het gebruik van de Samische taal in verschillende grensoverschrijdende taalarena’s te versterken en tegelijkertijd de overdracht van kennis over het culturele erfgoed tussen de generaties te bevorderen.
- In het kader van de programmeringsperiode 2021-2027 vormt samenwerking met de Sami een integraal onderdeel van het Interreg-programma Aurora (SE-FI-NO).

Relevante kansen om het cultureel erfgoed en de culturele eigenheid te ondersteunen, worden eveneens geboden door de nieuwe beleidsdoelstelling 5 met betrekking tot een “Europa dichterbij de burgers”. Lokale gemeenschappen hebben verscheidene geïntegreerde territoriale strategieën vormgegeven over de bestuurlijke grenzen heen om inspraakprocessen te bevorderen evenals lokale initiatieven in verschillende soorten functionele gebieden die bekendstaan als “*bassins de vie*” (verzorgingsgebieden).

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

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/>.

In het kader van het samenwerkingsprogramma tussen Spanje, Frankrijk en Andorra (POCTEFA) worden de regionale culturen bijvoorbeeld behandeld in twee van de vijf aangenomen geïntegreerde strategieën:

- De strategie voor de westelijke functionele gebieden (AFOMEF)³⁰ wordt bevorderd door de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) Euroregio Nieuw-Aquitanië Euskadi Navarra. Zij is bedoeld om nog steeds bestaande belemmeringen weg te werken en aldus te komen tot een betere en duurzamere regionale mobiliteit en vervoer, een beter geïntegreerde lokale arbeidsmarkt en een uitgebreidere meertaligheid, door het gebruik van het Baskisch als gemeenschappelijke taal te versterken.
- De EsCaT-strategie³¹ (Catalaans grensoverschrijdend gebied) wordt uitgevoerd door het Departement Oostelijke Pyreneeën (leidende partner), de *Generalitat de Catalunya* en de *Diputació de Girona* met als doel de onderlinge contacten in de bestaande verzorgingsgebieden te versterken en de levenskwaliteit van de bewoners te verbeteren, door vooral aandacht te hebben voor drie dimensies: een stabiel en stimulerend kader voor samenwerking; een grondgebied dat zich beter kan verweren tegen de klimaatverandering; het gevoel tot een grensoverschrijdend gebied te behoren en de actieve deelname van het maatschappelijk middenveld.

Bovendien zijn in Verordening (EU) 2021/1059³² betreffende Interreg voor de programmeringsperiode 2021-2027 specifieke bepalingen (artikel 24 en artikel 25) vastgesteld voor de ondersteuning van kleinschalige projecten, die kleiner en gemakkelijker uitvoerbaar zijn. Deze kleinschalige projecten zijn een belangrijk instrument om nieuwe groepen eindontvangers³³, die misschien nog geen ervaring hebben met samenwerking in het kader van Interreg, of, algemener, met EU-financiering, tot deelname aan te moedigen. Het gaat daarbij onder meer om:

- actoren uit het maatschappelijk middenveld, die de samenwerking kunnen innoveren en voorzien van een nieuwe dynamiek;

³⁰ <https://www.afomef.eu/fr/accueil>.

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

³² Verordening (EU) 2021/1059 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 betreffende specifieke bepalingen voor de doelstelling “Europese territoriale samenwerking” (Interreg) ondersteund door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en door externe financieringsinstrumenten (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 94).

³³ Fondsen voor kleinschalige projecten worden opgericht als concrete acties in de zin van de verordeningen betreffende het cohesiebeleid. Dit betekent dat alle verplichtingen uit hoofde van de regelgeving waaraan de begunstigden moeten voldoen, uitsluitend de verantwoordelijkheid zijn van de instantie die het fonds voor kleinschalige projecten uitvoert, en dat degenen die de kleine projecten zelf uitvoeren daarvoor niet verantwoordelijk zijn. De partners in die kleine projecten zijn dan ook “eindontvangers” en zij worden bijgevolg met minder verplichtingen en vereisten geconfronteerd tijdens de uitvoering van hun projecten. Het gevolg daarvan is dat dit bijzonder aantrekkelijk is voor kleine, onervaren partners, onder meer plaatselijke organisaties en organisaties uit het maatschappelijk middenveld die eerder nog niet hebben deelgenomen aan grootschaligere projecten omdat ze opzagen tegen de administratieve lasten daarvan. Dergelijke projecten bevorderen bijvoorbeeld uitwisselingen tussen scholen, de organisatie van grensoverschrijdende sportevenementen of culturele evenementen op lokaal niveau.

- lokale autoriteiten, scholen en verenigingen, die vaak van traditionele EU-financieringsregelingen uitgesloten zijn door een gebrek aan informatie of middelen om ze te beheren;
- de burgers zelf, die de mogelijkheid krijgen de tastbare effecten van het Europees beleid op hun dagelijks leven te ervaren en die toekomstige projecten in hun omgeving zelf in handen kunnen nemen.

De programmeringsperiode loopt weliswaar nog, maar er werd reeds 110 miljoen EUR toegewezen, met name voor acties van mens tot mens, capaciteits- en vertrouwensopbouw, betrokkenheid van de burgers, het uittesten van nieuwe ideeën, en vanuit de gemeenschap en basisorganisaties geleide initiatieven.

Financieringsmogelijkheden in het kader van het ESF+

Het ESF+ is het belangrijkste instrument van de EU waarmee wordt geïnvesteerd in mensen en de Europese pijler van sociale rechten wordt uitgevoerd. Als dusdanig vormt het fonds een ondersteuning, aanvulling en meerwaarde voor het beleid van de lidstaten met het oog op gelijke kansen, toegang tot de arbeidsmarkt, billijke arbeidsvoorwaarden, sociale bescherming en inclusie. Het ESF+ beschikt over een totale begroting van 141,65 miljard EUR (waarvan 95 miljard EUR wordt bijgedragen door de Unie). Daarvan is 44 miljard EUR bestemd voor werkgelegenheid, 45,5 miljard EUR voor sociale inclusie, 43,3 miljard EUR voor onderwijs en vaardigheden en 5,3 miljard EUR voor de bestrijding van materiële deprivatie.

Gemarginaliseerde gemeenschappen zijn een belangrijke doelgroep van het ESF+ en kunnen worden ondersteund in het kader van alle specifieke doelstellingen van het ESF+³⁴. De lidstaten verstrekken ondersteuning aan gemarginaliseerde gemeenschappen op het gebied van werkgelegenheid, toegang tot onderwijs, de verbetering van onderwijs- en opleidingsstelsels en de bevordering van een leven lang leren, actieve inclusie, gelijke toegang tot gezondheidszorg en sociale diensten en de integratie van mensen die risico lopen op armoede of sociale uitsluiting.

Voor de bevordering van sociale inclusie, wijzen de lidstaten bijvoorbeeld ten minste 25 % van hun middelen uit het ESF+ toe aan deze doelstelling, zoals bepaald in artikel 7, lid 4, van de ESF+-verordening. Bovendien is het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) geïntegreerd in het ESF+ om te voorzien in voedselhulp en andere materiële basishulp. Alle lidstaten moeten ten minste 3 % van hun ESF+-middelen aan deze doelstelling wijden, overeenkomstig artikel 7, lid 5, van de ESF+-verordening.

Alle lidstaten moeten ook een gepast bedrag van hun ESF+-middelen in gedeeld beheer toewijzen aan gerichte acties en structurele hervormingen om de jongerenwerkgelegenheid te ondersteunen, en lidstaten waar in de periode tussen 2017 en 2019 het gemiddeld aandeel jongeren tussen 15 en 29 jaar die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen, volgens gegevens van Eurostat voor die periode, boven het Uniegemiddelde lag, moeten ten minste 12,5 % van hun ESF+-middelen toewijzen aan jongerenwerking overeenkomstig artikel 7, lid 6, van de ESF+-verordening.

³⁴ Artikel 4 van Verordening (EU) 2021/2057.

Ook de aanpak van kinderarmoede kan op specifieke financiering uit het ESF+ rekenen. Het ESF+ vereist dat lidstaten waar in de periode tussen 2017 en 2019 het gemiddeld aandeel kinderen jonger dan 18 jaar die het risico liepen op armoede of sociale uitsluiting, volgens gegevens van Eurostat voor die periode boven het Uniegemiddelde lag, ten minste 5 % van hun ESF+-middelen toewijzen aan de uitvoering van maatregelen om kinderarmoede aan te pakken, overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de ESF+-verordening.

Wat de specifieke ondersteuning voor minderheden en gemarginaliseerde groepen betreft, ondersteunt het ESF+ de insluiting van gemarginaliseerde gemeenschappen zoals de Roma, mensen met een beperking of een chronische aandoening, daklozen, kinderen en ouderen. Een multidimensionale geïntegreerde aanpak die investeringen in werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting combineert, wordt bevorderd samen met capaciteitsopbouw voor lokale autoriteiten en basisorganisaties van het maatschappelijk middenveld.

Voorts verstrekt het ESF+, samen met het EFRO, steun aan vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling, zodat lokale gemeenschappen zelf projecten kunnen ontwerpen en uitvoeren waarmee zij hun specifieke sociale en economische behoeften aanpakken³⁵, zoals uiteengezet in artikel 31 van Verordening (EU) 2021/1060.

Tijdens de programmeringsperiode 2021-2027 werd binnen het ESF+ het initiatief Sociale innovatie+ opgezet³⁶. Dit initiatief wordt beheerd door het Europees competentiecentrum voor sociale innovatie dat werd opgericht door het Litouws Agentschap voor het Europees Sociaal Fonds (ESFA) van Litouwen. Het heeft tot doel de overdracht en opschaling van beproefde innovatieve oplossingen op het gebied van werkgelegenheid, arbeidsmobiliteit, onderwijs en sociale inclusie te versnellen. Het ESFA beheert met name de ESF+-praktijkgemeenschap inzake sociale inclusie en de ESF+-praktijkgemeenschap inzake de integratie van migranten. Het heeft tot doel activiteiten op het gebied van wederzijds leren en capaciteitsopbouw te bevorderen tussen de beheersautoriteiten van het ESF+ en andere actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van ESF+-financiering.

Daarnaast is er ook het EURoma-netwerk dat in 2007 werd opgericht, wordt gefinancierd uit het ESF (2007-2020)/ESF+ (2021-2027) en beheerd door de *Fundación Secretariado Gitano* en het ESFA (voor 2021-2027 opgenomen in het initiatief Sociale innovatie+)³⁷. Het is de bedoeling bij te dragen aan de bevordering van sociale inclusie, gelijke kansen en de bestrijding van discriminatie van de Romagemeenschap door een beter gebruik van het ESF+ en het EFRO, met specifieke werkzaamheden in vergaderingen van het beheerscomité, thematische analyse en bilaterale of multilaterale samenwerking voor partners die werken aan de inclusie van de Roma.

Het ESF+ ondersteunt projecten aan de hand waarvan de inclusie van gemarginaliseerde gemeenschappen in verschillende landen wordt vergemakkelijkt, zoals het educatieve project om activiteiten uit te voeren die bedoeld zijn voor de ontwikkeling van de competenties van

³⁵ Meer informatie is te vinden via deze website: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/publications/esf-and-community-led-local-development-lessons-future>.

³⁶ Meer informatie is te vinden via deze website: <https://socialinnovationplus.eu/>.

³⁷ Meer informatie is te vinden via deze website: <https://www.euromanet.eu/>.

vertegenwoordigers van de Romagemeenschap uit sociaal uitgesloten plaatsen in Tsjechië, geïntegreerde routes naar sociale inclusie voor Romajongeren en programma's voor de sociaal-economische inclusie van Romavrouwen in Spanje. Daarnaast wordt ook de bestrijding van kinderarmoede aangepakt door middel van ondersteuning van de toegang tot onderwijs en zorg voor kinderen met een beperking in Kroatië. Meer voorbeelden ter illustratie van de resultaten van uit het ESF/ESF+ gefinancierde projecten zijn te vinden in het onderdeel "Projecten" van de ESF+-website, met behulp van de filters Land/Onderwerp/Jaar³⁸.

2.3. Lopende initiatieven en acties die relevant zijn in het kader van het burgerinitiatief

Europese Groep voor partnerschapspraktijk

Om de kwaliteit van partnerschappen te verbeteren en de uitwisseling van goede praktijken te vergemakkelijken, overeenkomstig artikel 18, lid 1, van Gedelegeerde verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie, heeft de Commissie in 2022 de Europese Groep voor partnerschapspraktijk (ECoPP) opgericht, waarin niet-gouvernementele organisaties en maatschappelijke organisaties zijn opgenomen die zich bezighouden met grondrechten, sociale rechten, inclusie, maatschappelijk opbouwwerk en de rechten van personen met een handicap.

De ECoPP bestaat uit 158 leden, met inbegrip van coördinerende instanties en beheersautoriteiten die door de lidstaten zijn voorgedragen, en partners die worden vermeld in artikel 8 van Verordening (EU) 2021/1060, zoals niet-gouvernementele organisaties op nationaal en subnationaal niveau, maatschappelijke organisaties, gemeenten, regionale autoriteiten, economische en sociale partners, onderzoeksorganisaties en universiteiten.

Momenteel telt de categorie "partners" van de ECoPP onder meer 23 overheidsinstanties (regionale, lokale en stedelijke overheden), 7 "andere overheidsinstanties", 20 maatschappelijke organisaties, 19 non-gouvernementele organisaties, 6 onderzoeksorganisaties, 5 sociale partners en 2 economische partners. Tot de ECoPP-leden behoren instanties die nationale minderheden vertegenwoordigen, zoals de *Fundación Secretariado Gitano*. Andere dergelijke organisaties mogen ook hun kandidatuur indienen, op voorwaarde dat zij voldoen aan de specifieke vereisten van de oproepen.

Nieuwe ECoPP-leden worden aanvaard op grond van openbare oproepen, waarbij wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling tussen geografische gebieden, categorieën van partners en activiteitsterreinen. Tot dusver werden drie oproepen bekendgemaakt. De recentste openbare oproep tot het indienen van kandidaturen voor lidmaatschap van de ECoPP werd gelanceerd in februari 2025 en bekendgemaakt op de ECoPP-webpagina van InfoRegio³⁹.

Macroregionale strategieën

Tot de instrumenten voor Europese territoriale samenwerking behoren ook macroregionale strategieën. Dit zijn samenwerkingskaders die zijn voortgekomen uit initiatieven van de lidstaten

³⁸ De website is beschikbaar via deze link: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/nl/projects>.

³⁹ Meer informatie is te vinden via deze website: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/ecopp_en.

voor samenwerking en coördinatie op het gebied van gemeenschappelijk beleid en versterking van de cohesie. Deze strategieën bestrijken vier onderscheiden macroregio's: het Alpengebied, het Oostzeegebied, het Donaugebied en de Adriatisch-Ionische regio, die wel 14 landen, zowel lidstaten als buurlanden van de EU, samenbrengen.

De vier macroregionale strategieën zijn gericht op verschillende prioriteitsgebieden, zoals cultuur, toerisme en het behoud van het nationale en regionale erfgoed. De strategieën voor het Donaugebied en het Oostzeegebied zijn met name gericht op de actieve verbetering van de maatschappelijke en economische waarde van cultureel erfgoed aan de hand van innovatieve en bezoekersvriendelijke presentaties van erfgoedsites en musea. Daarmee dragen zij ook bij tot de versterking van de regionale identiteit en de bevordering van wederzijds begrip, co-existentie en samenwerking tussen de deelnemende landen.

3. REACTIE OP HET EUROPEES BURGERINITIATIEF

3.1. Voorstellen die vallen buiten het toepassingsgebied van het EBI zoals geregistreerd door de Commissie

De Europese Unie is niet bevoegd om rechtshandelingen te stellen betreffende enkele voorstellen in het EBI. Dit geldt voor het voorstel om “nationale regio's” te definiëren, namelijk regio's met nationale, etnische, culturele, godsdienstige of taalkundige kenmerken die afwijken van die van de omliggende regio's. Het geldt ook voor het daarmee samenhangende voorstel om dergelijke regio's te identificeren of op een lijst te zetten, het voorstel om rekening te houden met taalkundige, etnische en culturele grenzen tijdens het opstellen van de gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) en het voorstel om te waarborgen dat de lidstaten zich houden aan hun internationale verbintenissen betreffende nationale minderheden.

De Commissie heeft het EBI geregistreerd op grond van de bevoegdheden van de Unie in het kader van de EU-Verdragen, meer bepaald binnen het toepassingsgebied van het cohesiebeleid. Bijgevolg vallen de in de bovenstaande alinea vermelde voorstellen buiten het toepassingsgebied van het EBI zoals geregistreerd door de Commissie. De Commissie is dan ook niet in staat om haar juridische en politieke conclusies over deze voorstellen bekend te maken overeenkomstig artikel 15, lid 2, van de EBI-verordening.

- *Het begrip “regio's met nationale/etnische minderheden”, of gewoonweg “nationale regio's”, namelijk “regio's met nationale, etnische, culturele, godsdienstige of taalkundige kenmerken die afwijken van die van de omliggende regio's” definiëren in een rechtshandeling van de EU.*
- *Naast een definitie van het begrip “nationale regio's” moet de door de Commissie uit te werken rechtshandeling deze regio's ook uitdrukkelijk identificeren en daarbij rekening houden met de criteria en de wil van de betrokken gemeenschappen.*
- *Taalkundige, etnische en culturele grenzen in aanmerking nemen bij de opstelling van de gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS). De groep organisatoren stelt voor dat deze grenzen de wil van de autochtone gemeenschappen*

zouden moeten weerspiegelen, uitgedrukt door middel van een plaatselijk referendum dat aan de afbakening van de regio's voorafgaat.

Wat deze voorstellen betreft, moet erop worden gewezen dat artikel 4, lid 2, VEU bepaalt dat de EU de gelijkheid van de lidstaten moet eerbiedigen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Daaruit volgt dat de wetgever van de EU geen handeling kan vaststellen die regio's van nationale minderheden zou definiëren, die bijzondere aandacht zouden genieten in het kader van het cohesiebeleid van de EU, op grond van autonome criteria, en dus zonder rekening te houden met de politieke, bestuurlijke en institutionele status quo in de lidstaten in kwestie.

De EU beschikt niet over de bevoegdheid om wijzigingen op te leggen in het politieke, bestuurlijke en institutionele kader dat in de lidstaten aanwezig is. Voorts beschikt zij niet over de algemene bevoegdheid om wetgeving vast te stellen op het gebied van minderheden, met name over vraagstukken in verband met de erkenning van hun status, hun zelfbeschikking en hun autonomie, of over het stelsel dat het gebruik van regionale talen of talen van minderheden regelt.

Hoewel de instellingen van de EU de waarden die zijn vastgesteld in artikel 2 VEU hoog moeten houden en de doelstellingen moeten nastreven die zijn vermeld in artikel 3 VEU — waarbij zij met name de rijke “verscheidenheid van cultuur en taal” moeten eerbiedigen en zich moeten onthouden van elke vorm van discriminatie op grond van “het behoren tot een nationale minderheid”, zoals bepaald in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten — breidt het Handvest het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, schept het geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken (artikel 51, lid 2, van het Handvest).

Wat het voorstel betreft om rekening te houden met taalkundige, etnische en culturele grenzen tijdens het opstellen van de NUTS-nomenclatuur, moet erop worden gewezen dat wijzigingen aan die nomenclatuur van territoriale eenheden worden doorgevoerd nadat de lidstaat via zijn nationale instellingen voor statistiek daartoe een voorstel heeft ingediend. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1059/2003 wordt een “bestuurlijke eenheid” gedefinieerd als een geografisch gebied met een bestuursorgaan dat bevoegd is om voor dat gebied bestuurlijke of beleidsbeslissingen te nemen binnen het juridische en institutionele kader van de lidstaat. Dat wil zeggen dat de definitie van dergelijke bestuurlijke eenheden en mogelijke wijzigingen van die definitie volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen.

Zoals hierboven uiteengezet, is het volgens artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1059/2003 mogelijk om aansluitende bestuurlijke eenheden samen te voegen om ervoor te zorgen dat deze samengevoegde eenheden vallen binnen de marges van de bevolkingsomvang die bij die verordening zijn vastgelegd, of zelfs om af te wijken van die marges wegens welbepaalde geografische, sociaal-economische, historische, culturele of ecologische omstandigheden. Binnen het kader is het dus toegestaan van het in artikel 3, lid 1, bepaalde criterium af te wijken omwille van historische of culturele omstandigheden, die kunnen overlappen met de situatie van nationale minderheden. Het behoort echter tot de verantwoordelijkheid van de lidstaat om binnen de nationale wetgeving te beslissen of die elementen in aanmerking worden genomen tijdens de opstelling van de nationale bestuurlijke kaart die de basis vormt voor de NUTS-regio's, rekening houdend met de doelstellingen van Verordening (EG) nr. 1059/2003. Zoals eveneens boven

wordt vermeld, kan de Unie het bestaande politieke, bestuurlijke of institutionele kader van de lidstaten niet wijzigen. Die niet-bestuurlijke eenheden stemmen, zoals hierboven is verduidelijkt, overeen met een samenvoeging van bestuurlijke eenheden die in de lidstaten louter bestaan voor het waarborgen van de vergelijkbaarheid van de statistieken over het ontwikkelingsniveau van de verschillende eenheden, zonder dat dit leidt tot de oprichting van regio's met autonome regionale instellingen en beslissingsbevoegdheden, zoals de organisatoren hebben beoogd. De Unie kan dan ook geen handeling vaststellen die regio's van nationale minderheden zou definiëren, die bijzondere aandacht zouden genieten in het kader van het cohesiebeleid van de EU, op grond van autonome criteria⁴⁰, en dus zonder rekening te houden met de politieke, bestuurlijke en institutionele status quo in de lidstaten in kwestie.

De organisatoren verwijzen tevens naar het voorbeeld van de Euroregio's. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat deze niet zijn vastgesteld op grond van het EU-recht of in het kader van het cohesiebeleid, maar veeleer op basis van intergouvernementele overeenkomsten die de betrokken regio's vrijwillig hebben gesloten.

- *Ervoor zorgen dat de lidstaten zich houden aan hun internationale verbintenissen in verband met nationale minderheden. De organisatoren zijn van mening dat het niet naleven van deze verbintenissen strijdig zou zijn met de waarden die zijn vermeld in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en een in artikel 7 beschreven inbreukprocedure zou kunnen veroorzaken.*

Hoewel de eerbiediging van de rechten van personen die tot minderheden behoren, is ingebed in de EU-Verdragen en het Handvest van de grondrechten, en de Commissie ervoor zorgt dat de grondrechten worden geëerbiedigd wanneer het EU-recht wordt uitgevoerd, heeft de EU geen bevoegdheid inzake minderheden, met name inzake vraagstukken betreffende de erkenning van het statuut van minderheden, hun zelfbeschikking en autonomie, of het stelsel dat het gebruik van regionale talen of talen van minderheden regelt.

In deze gevallen waarin de EU niet bevoegd is, behouden de lidstaten de algemene bevoegdheden om beslissingen te nemen in verband met minderheden. Aangezien de bepalingen van het Handvest volgens artikel 51, lid 1, zijn gericht tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het EU-recht ten uitvoer brengen, behoort het derhalve tot de bevoegdheid van de lidstaat om ervoor te zorgen dat de grondrechten worden geëerbiedigd overeenkomstig de verplichtingen die voortvloeien uit hun constitutionele orde of uit de internationale overeenkomsten die zij hebben gesloten. Van bijzonder belang zijn het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa, die voor de lidstaten die deze overeenkomsten hebben ondertekend en geratificeerd het relevante rechtskader van het internationaal recht blijven.

⁴⁰ Wat betreft het voorstel van de organisatoren om bij de afbakening van de regio's rekening te houden met de wil van de autochtone gemeenschappen, uitgedrukt door middel van een plaatselijk referendum, is het ook belangrijk te verduidelijken dat de Unie de lidstaten niet kan verplichten een plaatselijk referendum te houden, aangezien dit een grondwettelijk prerogatief van de lidstaten is.

3.2. Voorstellen die vallen binnen het toepassingsgebied van het EBI zoals geregistreerd door de Commissie

Aan de andere kant overweegt de Commissie het voorstel om de lijst met de minst begunstigde regio's in artikel 174 VWEU uit te breiden met nieuwe categorieën zoals nationale regio's, evenals het voorstel om gelijke toegang tot financiering van de Unie te waarborgen en ervoor te zorgen dat de fondsen van de Unie niet zodanig worden gebruikt dat de etnische samenstelling, de regionale identiteit of het culturele erfgoed van nationale regio's worden gewijzigd, te laten vallen binnen het toepassingsgebied van het EBI zoals geregistreerd door de Commissie.

- *De lijst met de in artikel 174 VWEU genoemde minst begunstigde regio's uitbreiden met nieuwe categorieën, zoals regio's met onderscheidende nationale, taalkundige en culturele kenmerken, die "regio's met nationale/etnische minderheden" worden genoemd.*

Het Hof was van mening dat artikel 174 VWEU de doelstelling van het cohesiebeleid van de EU in algemene termen beschrijft en de Europese Unie een ruime manoeuvreerruimte geeft voor de acties die zij zou willen ondernemen op het gebied van economische, sociale of territoriale samenhang, daarbij rekening houdend met een brede opvatting van de regio's waarop deze acties betrekking kunnen hebben⁴¹.

In het bijzonder is in artikel 174, derde alinea, VWEU bepaald dat "[w]at betreft die regio's bijzondere aandacht [wordt] besteed aan de [...] regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen"⁴². Het Hof heeft verduidelijkt dat deze lijst indicatief en niet uitputtend is⁴³. Niettemin heeft het Hof ook de analyse van het Gerecht in zijn arrest van 10 mei 2016, in de zaak Izsák en Dabis/Commissie⁴⁴ gehandhaafd, waarin werd gesteld dat de specifieke etnische, culturele, religieuze of taalkundige kenmerken niet kunnen worden beschouwd als een stelselmatige belemmering voor de economische ontwikkeling in vergelijking met de omliggende regio's⁴⁵. Het Hof was dan ook van mening dat het Gerecht, door de mogelijkheid uit te sluiten dat een regio met een nationale minderheid vanwege haar specifieke etnische, culturele, religieuze of taalkundige kenmerken stelselmatig kan behoren tot de "regio's die kampen met ernstige en permanente demografische belemmeringen" in de zin van artikel 174, derde alinea, VWEU, het begrip "die regio's" in die bepaling juist heeft uitgelegd⁴⁶.

⁴¹ Arrest van het Hof van 7 maart 2019, Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis/Europese Commissie, Zaak C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 68.

⁴² Artikel 174, derde alinea, VWEU: "Wat betreft die regio's wordt bijzondere aandacht besteed aan de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden."

⁴³ Arrest van het Hof van 7 maart 2019, Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis/Europese Commissie, Zaak C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 69.

⁴⁴ Arrest van het Gerecht van 10 mei 2016, Izsák en Dabis/Commissie, zaak T-529/13, EU:T:2016:282, punten 87 en 89.

⁴⁵ Arrest van het Hof van 7 maart 2019, Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis/Europese Commissie, Zaak C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 70.

⁴⁶ Arrest van het Hof van 7 maart 2019, Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis/Europese Commissie, Zaak C-420/16 P, EU:C:2019:177, punt 71: "Hieruit volgt dat het Gerecht, door in de punten 85 tot en met 89 van het bestreden

De EU wordt in elk geval niet verhinderd in het kader van de artikelen 177 en 178 VWEU maatregelen te nemen om rekening te houden met de eerbiediging van personen die behoren tot nationale en taalkundige minderheden, op voorwaarde dat zij daarbij handelt binnen de bevoegdheden die door deze bepalingen aan haar zijn toegekend. Het Gerecht heeft inderdaad bevestigd dat de omstandigheid dat de eerbiediging van personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren niet in de specifieke doelstellingen van die artikelen wordt vermeld, er niet aan in de weg staat dat de Europese Unie in het kader van de bevoegdheden die zij op grond van die bepalingen uitoefent, maatregelen vaststelt die rekening houden met die doelstelling⁴⁷.

De Commissie acht het om de volgende redenen echter niet passend om verdere rechtshandelingen vast te stellen om een dergelijke doelstelling te bereiken:

- Het cohesiebeleid wordt uitgevoerd in gedeeld beheer en functioneert met eerbiediging van het institutionele kader van de lidstaten (artikel 4, lid 2, VEU). Overeenkomstig artikel 7, lid 1, van Verordening (EU) 2021/1060 moeten de lidstaten zorgen voor de voorbereiding en de uitvoering van programma's op het juiste territoriale niveau, overeenkomstig hun institutionele, wettelijke en financiële kader. De plaatsgebonden aanpak van het cohesiebeleid verschaft de lidstaten flexibiliteit om financiering toe te wijzen aan regio's op basis van geïdentificeerde behoeften teneinde sociaal-economische en territoriale verschillen aan te pakken, aangezien zij vertrouwd zijn met de specifieke context van de betrokken regio's.

In dit verband biedt het cohesiebeleid tal van mogelijkheden om acties te financieren ter ondersteuning van kwetsbare groepen, met inbegrip van minderheden, cultuur en cultureel erfgoed. Dit omvat interventies op het gebied van infrastructuur, uitrusting en menselijk kapitaal die gelijke toegang tot hoogwaardige en inclusieve diensten bevorderen, bijdragen tot de restauratie, het behoud en de valorisatie van cultureel en historisch erfgoed en de rol van de sector bij de economische ontwikkeling, sociale inclusie en bescherming van de diversiteit van de Europese regio's bevorderen. Dankzij het ontwerp en het rechtskader van het cohesiebeleid kunnen de lidstaten hun voordeel doen met deze mogelijkheden en dergelijke gerichte investeringen ondersteunen, ook als onderdeel van geïntegreerde territoriale ontwikkelingsstrategieën of in het kader van grensoverschrijdende samenwerking. De lidstaten weten het best welke beslissingen over de programmering overeenstemmen met de plaatselijke toestand. Daardoor kunnen zij de financiering van het cohesiebeleid doeltreffend benutten, overeenkomstig hun nationale en regionale prioriteiten, zodat dit bijdraagt aan de uitvoering van strategieën voor de lange termijn. Op die manier wordt voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5 VEU).

- De Commissie beschikt niet over bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de specifieke etnische, nationale, culturele, religieuze of taalkundige kenmerken van regio's gevolgen hebben voor

arrest uit te sluiten dat een regio met een nationale minderheid vanwege haar specifieke etnische, culturele, religieuze of taalkundige kenmerken stelselmatig kan behoren tot de regio's die „kampen met ernstige en permanente demografische belemmeringen” in de zin van artikel 174, derde alinea, VWEU, het begrip „die regio's” in die bepaling juist heeft uitgelegd en derhalve op dit punt geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.”

⁴⁷ Arrest van het Hof van 24 september 2019, Roemenië/Commissie, Zaak T-391/17, EU:T:2019:672, punt 64.

hun economische of sociale ontwikkeling waar dat in de omliggende regio's niet het geval zou zijn. In de regel hangt economische groei af van tal van structurele factoren en getroffen beleidsmaatregelen, zodat een dergelijke veralgemening niet aan de orde is. Factoren zoals natuurlijke rijkdommen, toegankelijkheid van de markt of de nabijheid van innovatoren worden doorgaans beschouwd als de belangrijkste bepalende factoren voor de uiteenlopende groeiicijfers in verschillende regio's.

- *Ervoor zorgen dat de fondsen van de EU niet zodanig worden gebruikt dat de etnische samenstelling, de regionale identiteit of het culturele erfgoed van nationale regio's wordt gewijzigd. Dit houdt ook in dat wordt voorkomen dat fondsen van de EU worden gebruikt om werkgelegenheidsbeleid te ondersteunen waarmee een beroepsbevolking met een andere culturele of taalkundige achtergrond wordt aangemoedigd zich in die regio's te vestigen.*

In de programmeringsperiode 2021-2027 kunnen fondsen uit het cohesiebeleid reeds bijdragen aan het behoud van regionale taalkundige en culturele kenmerken met het oog op de regionale en nationale economische ontwikkeling⁴⁸. Het recht op vrij verkeer blijft niettemin een hoeksteen van de Europese Unie. Zoals in artikel 21, lid 1, VWEU⁴⁹ en artikel 45 van het Handvest van de grondrechten⁵⁰ is vastgelegd, heeft iedere burger van de EU het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Elke poging om te verhinderen dat werknemers met een andere culturele of taalkundige achtergrond zich ergens vestigen, zou indruisen tegen dit recht en zou het non-discriminatiebeginsel ondermijnen. Het ESF+ ondersteunt de integratie van werknemers die hun recht op vrij verkeer wensen uit te oefenen, ongeacht hun afkomst, taal of cultuur.

Territoriale samenwerking is van cruciaal belang voor het wegwerken van belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit en voor het ontwikkelen van grensoverschrijdende openbare diensten, en tegelijkertijd de bestaande taalkundige en culturele diversiteit te bevorderen als positieve middelen die kunnen worden aangewend om te komen tot beter geïntegreerde, inclusieve en innovatieve benaderingen van regionale ontwikkeling en territoriale samenhang. De ontwikkeling van grensoverschrijdende geïntegreerde territoriale strategieën, samen met de bevordering van specifieke regelingen voor kleinschalige en interpersoonlijke samenwerkingsprojecten, heeft de toegevoegde waarde ervan aangetoond voor het aantrekken van nieuwe soorten begunstigden, het bevorderen van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en het omarmen van territoriale specifieke eigenschappen en kenmerken. Dergelijke benaderingen moeten worden behouden en in de toekomst verder worden versterkt.

⁴⁸ In overeenstemming met Verordening (EU) 2021/1058 zouden investeringen ter ondersteuning van de creatieve en culturele sector, de culturele dienstverlening en de cultureelerfgoedlocaties kunnen worden gefinancierd in het kader van eender welke beleidsdoelstelling, mits deze investeringen aan het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen bijdragen en binnen het toepassingsgebied van de steunverstrekking uit het EFRO vallen.

⁴⁹ Artikel 21, lid 1, VWEU: "Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

⁵⁰ Artikel 45 van het Handvest van de grondrechten: "1. Iedere burger van de Unie heeft het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.
2. De vrijheid van verkeer en van verblijf kan overeenkomstig de Verdragen worden toegekend aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven."

Door de waarde van diversiteit te beklemtonen en tegelijkertijd te zorgen voor integratie kan de EU regionale identiteiten beschermen zonder de economische ontwikkeling in haar territoriale gebieden te hinderen.

Bovendien bevat het huidige rechtskader van het cohesiebeleid reeds waarborgen die discriminatie tijdens de uitvoering van de fondsen uit het cohesiebeleid voorkomen (zoals horizontale beginselen, selectiecriteria en procedures, regelingen voor de afhandeling van klachten, de betrokkenheid van relevante partners, randvoorwaarden).

Beschikken over passende criteria en procedures voor de selectie van concrete acties is een van de belangrijkste vereisten waaraan de beheers- en controlesystemen voor programma's moeten voldoen. De Commissie onderzoekt dit tijdens haar controlewerkzaamheden. Indien deze belangrijke vereiste niet doeltreffend functioneert, zou dit een ernstige tekortkoming in het beheers- en controlesysteem vormen die, wanneer de lidstaten geen passende corrigerende maatregelen treffen, ertoe kan leiden dat de betalingen worden onderbroken of opgeschort of dat er financiële correcties worden doorgevoerd.

Overeenkomstig het rechtskader van het cohesiebeleid moeten de lidstaten ook regelingen vaststellen die ervoor zorgen dat klachten in verband met de fondsen doeltreffend worden onderzocht.

Voorts moeten zij, overeenkomstig de bepalingen inzake randvoorwaarden, doeltreffende mechanismen uitvoeren om naleving van het Handvest van de grondrechten te waarborgen. Deze mechanismen moeten maatregelen bevatten die ervoor zorgen dat met de door de fondsen ondersteunde programma's en de uitvoering ervan de relevante bepalingen van het Handvest worden nageleefd, evenals regelingen voor het rapporteren van niet-naleving van het Handvest aan de monitoringcomités, met inbegrip van klachten in verband met het Handvest.

Bovendien biedt de opname van partnerschappen — die meer bepaald relevante partners betrekken bij monitoringcomités die verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring van de selectiecriteria — een aanvullende waarborg tegen discriminerende praktijken. Die relevante partners kunnen gelijkheidsorganen omvatten. Deze organen zijn overheidsorganisaties die slachtoffers van discriminatie bijstaan, discriminatievraagstukken volgen en er verslag over uitbrengen, en bijdragen aan een grotere bewustwording van rechten en de maatschappelijke waardering van gelijkheid.

4. CONCLUSIE

De Commissie heeft de punten van zorg en de voorstellen die door het EBI naar voren zijn gebracht, zorgvuldig geanalyseerd en erkent het belang van de ter sprake gebrachte kwesties. De reactie van de Commissie is echter, overeenkomstig de EU-Verdragen, noodzakelijkerwijze beperkt tot de grenzen van haar bevoegdheden. Bijgevolg werd het EBI door de Commissie voorwaardelijk geregistreerd, waarbij bepaalde voorstellen werden uitgesloten aangezien deze buiten het bereik van de bevoegdheden van de Commissie vallen in het kader van de EU-Verdragen.

Wat betreft de voorstellen die buiten het toepassingsgebied van het EBI vallen zoals geregistreerd door de Commissie, merkt de Commissie op dat de EU geen bevoegdheid heeft om rechtshandelingen te stellen inzake het voorstel om “nationale regio’s” te definiëren, een lijst met zulke regio’s op te stellen, rekening te houden met taalkundige, etnische en culturele grenzen tijdens het opstellen van de NUTS-nomenclatuur of ervoor te zorgen dat de lidstaten zich houden aan hun internationale verbintenissen betreffende nationale minderheden. Deze voorstellen worden daarom niet behandeld in de reactie van de Commissie.

Wat betreft het voorstel om de lijst met de in artikel 174 VWEU genoemde minst begunstigde regio’s uit te breiden met nieuwe categorieën, is de Commissie van mening dat er onvoldoende bewijs is ter ondersteuning van de bewering dat regio’s met nationale, etnische, culturele, religieuze of taalkundige kenmerken die anders zijn dan die van de omliggende regio’s stelselmatig worden benadeeld.

Voorts merkt de Commissie op dat het cohesiebeleid in gedeeld beheer wordt uitgevoerd. In dat verband moet het cohesiebeleid zich afspelen binnen het institutionele kader van elke lidstaat. Hoewel de plaatsgebonden aanpak de lidstaten flexibiliteit verschaft om financiering toe te wijzen aan territoriale gebieden op basis van geïdentificeerde behoeften teneinde sociaal-economische en territoriale verschillen aan te pakken, is de beslissing over de manier waarop deze fondsen binnen hun grondgebied worden verdeeld het prerogatief van de lidstaten en valt dit niet onder de bevoegdheid van de EU.

De Commissie wijst erop dat het rechtskader dat momenteel op het cohesiebeleid van toepassing is, waarborgen bevat — die nog niet waren ingevoerd toen het registratieverzoek van het EBI werd ingediend op 18 juni 2013 — om naleving van het Handvest van de grondrechten te garanderen en discriminerende praktijken te voorkomen. De bestaande regels voorzien tevens in de nodige instrumenten waarmee de lidstaten minderheden en gemarginaliseerde groepen kunnen ondersteunen.

Tegen deze achtergrond acht de Commissie een nieuwe rechtshandeling niet nodig of passend, hoewel zij non-discriminatie zeer ernstig neemt.

De Commissie zal waakzaam blijven en proactief optreden om niet-discriminerende toegang tot financiering van de Unie in het kader van het cohesiebeleid te waarborgen. Zij staat klaar om alle instrumenten die zij tot haar beschikking heeft, te gebruiken om gelijke behandeling af te dwingen tijdens de gehele uitvoering van het cohesiebeleid in de huidige programmeringsperiode.

Voor het volgende meerjarig financieel kader heeft de Commissie een versterkt, gemoderniseerd cohesie- en groeibeleid voorgesteld, dat werkt in partnerschap met nationale, regionale en lokale autoriteiten en zorgt voor toereikende mechanismen om elke vorm van discriminatie te voorkomen. De nationale en regionale partnerschapsplannen die de Commissie heeft voorgesteld⁵¹, zullen het verband tussen de financiële steun uit de EU-begroting en de eerbiediging van de rechtsstaat en het Handvest van de grondrechten versterken, en daarbij ook elke vorm van discriminatie op grond van het behoren tot een nationale minderheid voorkomen. Volgens het voorstel van de Commissie moeten de lidstaten met name effectieve mechanismen instellen en handhaven waarmee zij de naleving van de relevante bepalingen van het Handvest van de grondrechten tijdens de gehele uitvoering van het plan kunnen waarborgen en tevens de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat kunnen garanderen. Wanneer een lidstaat niet of niet langer aan deze voorwaarden voldoet, zal de Commissie de bijbehorende betalingen niet uitvoeren. Tot slot zullen de lidstaten moeten voldoen aan de belangrijkste vereisten voor de beheers- en controlesystemen, namelijk zorgen voor passende transparante en niet-discriminerende criteria en procedures voor de selectie van concrete acties om de bijdrage van de financiering van de Unie aan het behalen van de doelstellingen van het plan zo groot mogelijk te maken, met eerbiediging van de beginselen van goed financieel beheer, transparantie en non-discriminatie, rekening houdend met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.. Dit zal zorgen voor de volledige eerbiediging van artikel 21 van het Handvest van de grondrechten, met inbegrip van het voorkomen van discriminatie op grond van het behoren tot een nationale minderheid.

⁵¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en platteland, visserij en maritieme zaken, welvaart en veiligheid voor de periode 2028-2034 en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 en Verordening (EU, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 565 final van 16.7.2025.