

Fiche 1: Mededeling over Europees burgerinitiatief "Minority SafePack"

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie over het Europees burgerinitiatief "*Minority SafePack – één miljoen handtekeningen voor verscheidenheid in Europa*"

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 januari 2021

c) Nr. Commissiedocument

C-document (2021)171

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0652>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

Het doel van het burgerinitiatief van de organisatie Federal Union of European Nationalities (FUEN) is om personen die tot nationale en taalkundige minderheden behoren beter te beschermen en de culturele en taalkundige diversiteit in de Unie te versterken.

Het initiatiefvoorstel

De initiatiefnemers roepen op tot meer aandacht in de Raad voor bescherming en bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit binnen de Unie. Ze pleiten voor aanpassing van financieringsprogramma's zodat ze eenvoudiger toegankelijk worden en meer geld beschikbaar stellen ten behoeve van minderheden en minderheidstalen. Tevens stellen ze voor om de Horizon 2020-verordening aan te passen teneinde het onderzoek te verbeteren naar de toegevoegde waarde die nationale minderheden en culturele en taalkundige diversiteit kunnen inbrengen in de maatschappelijke en economische ontwikkeling in de regio's van de Unie. Verder roepen ze op tot oprichting van een centrum voor minderheidstalen ter versterking van het bewustzijn omtrent het belang van de regionale minderheidstalen. Dit dient volgens de initiatiefnemers gefinancierd te worden door de Unie. Verder roepen de initiatiefnemers op een uniform Europees auteursrecht in te voeren, waarmee de gehele EU als een eengemaakte markt op het gebied van auteursrechten kan worden beschouwd. Deze oplossing zal ertoe leiden dat vergunningsbelemmeringen in de Unie verdwijnen en dat personen die tot een nationale minderheid behoren, toegang krijgen tot inhoud,

op gelijke voet met de burgers van de lidstaat waar de dienst wordt aangeboden. De organisatoren van het initiatief stellen tevens een wijziging voor om de vrije verlening van diensten en de vrije ontvangst van audiovisuele inhoud te verzekeren (zowel analoge/digitale uitzendingen als diensten op aanvraag, terrestrisch en via satelliet) in regio's waar nationale minderheden wonen. Als laatste roepen de initiatiefnemers op tot wetgeving om gelijke behandeling van staatloze minderheden en EU-burgers te garanderen. Ze stellen een wijziging van de richtlijnen voor, met als doel de rechten van langdurig staatlozen en hun gezinnen meer op die van de EU-burgers te kunnen afstemmen. Zij vragen om rechten inzake burgerschap uit te breiden tot staatlozen en hun gezinnen die hun hele leven in hun land van herkomst hebben gewoond.

De reactie van de Commissie

De Commissie merkt op dat de Unie geen wetgevingsbevoegdheid heeft voor kwesties zoals het gebruik van regionale of minderheidstalen, zowel in het openbaar onderwijs als elders. Die kwesties vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De Commissie stelt in haar mededeling dat de voorstellen uit het burgerinitiatief deels al genomen zijn of er aankomen en dat er financieel genoeg ruimte bestaat in het Meerjarig Financieel Kader (MFK). De Commissie verwijst in haar mededeling ook meerdere malen naar de bescherming die het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden biedt. Ten aanzien van de financieringsprogramma's merkt de Commissie op dat er reeds diverse lopende initiatieven zijn ter ondersteuning van minderheidsgroeperingen. Zij wijst daarom op de eerder verschenen publicatie "Linguistic diversity in the European Union – the case of regional and minority languages¹".

De Commissie wijst op het bestaan van het Europees Centrum voor moderne talen van de Raad voor Europa waar de Commissie reeds een bijdrage aan levert en waarmee de Commissie samenwerkt. Het centrum ondersteunt lessen in de moedertaal van de leerlingen, met inbegrip van minderheidstalen. De Commissie is van mening dat dit een doeltreffende manier is om het belang van taalkundige diversiteit onder de aandacht te brengen.

Met betrekking tot de Horizon Europe fondsen merkt de Commissie op dat in de clusters van Horizon Europa een intersectionele dimensie worden opgenomen waarin rekening wordt gehouden met de behoeften van meerdere sociale groepen, waaronder etnische en nationale minderheden, op gebieden als gezondheid, cultuur, veiligheid, digitale industrie, klimaat en landbouw. De Commissie is daarom van mening dat er binnen Horizon Europe aanzienlijke mogelijkheden bestaan om culturele en taalkundige diversiteit te ondersteunen.

Over auteurswetgeving merkt de Commissie het volgende op. Recent is de Europese auteurswetgeving gemoderniseerd en er werden specifieke regels aangenomen om de toegang tot inhoud, zoals hierboven beschreven, te vergemakkelijken. In het licht daarvan, en met het oog op een mogelijk eengemaakt auteursrecht en de volledige harmonisatie van het auteursrecht in de EU, is de Commissie van mening dat deze werkstromen een belangrijke beleidsreactie vormen op de bezorgdheden van de initiatiefnemers.

Wat betreft een mogelijke uitbreiding van de verordening inzake geoblocking (Verordening (EU) 2018/302) tot audiovisuele inhoud geeft de Commissie aan dat de mogelijke gevolgen van een dergelijke uitbreiding voor de gehele dynamiek van de audiovisuele sector nader moeten worden onderzocht. Mede om die reden, zal de Commissie een dialoog met de belanghebbenden in de

¹ *Linguistic diversity in the European Union – the case of regional and minority languages*. Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2018

audiovisuele sector aangaan. Zo wil zij, voordat zij *follow up* maatregelen overweegt, concrete manieren bespreken om de verspreiding van audiovisuele inhoud te bevorderen en de toegang van consumenten tot audiovisuele inhoud in de hele EU te verbeteren.

Voor de initiatieven ten aanzien van staatlozen wijst de Commissie op het recent verschenen actieplan voor integratie en inclusie. Bij de uitvoering van het actieplan zal rekening worden gehouden met de situatie van staatlozen en EU-burgers die tot een nationale minderheid behoren, en in het bijzonder met de noodzaak deze mensen via betere werkgelegenheid, onderwijs en sociale kansen beter in de maatschappij te integreren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland, met name in de provincie Fryslân, heeft het burgerinitiatief c.a. 3000 handtekeningen opgehaald. Het initiatief werd gesteund door de provincie Fryslân. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin het kabinet wordt gevraagd in Europees verband steun uit te spreken voor het burgerinitiatief. Ook de Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân hebben de minister van Binnenlandse Zaken, dit verzocht.

In Nederland zijn het Fries, Nedersaksisch, Limburgs, Romanes en Jiddisch beschermd onder het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden van de Raad van Europa. Het Fries kent hierin de hoogste mate van bescherming. De Friezen zijn daarnaast in Nederland als enige nationale minderheid erkend onder het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa. De Wet gebruik Friese taal regelt het gebruik van het Fries in het bestuurlijk en rechtsverkeer binnen de provincie Fryslân. Daarnaast bestaat er diverse Nederlandse wet- en regelgeving die het gebruik van het Fries en streektaalen in het onderwijs mogelijk maakt. Voor alle talen geldt dat het beleid is dat de medeoverheden (dit zijn met name de provincies) de eerstverantwoordelijke bestuurslagen zijn voor het uitvoeren van beleid aangaande het bevorderen en behouden van de talen.

De Wet gebruik Friese taal regelt ook dat er periodiek afspraken gemaakt worden tussen het Rijk en de provincie Fryslân over de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Friese taal en cultuur. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Bestjoersôfspraak Fryske taal en kultuer (BFTK) 2019-2023 en bevat afspraken over het gebruik van het Fries in de volgende domeinen: onderwijs, rechterlijke en bestuurlijke autoriteiten en openbare diensten, media, cultuur, economisch en sociaal leven en grensoverschrijdende samenwerking. Friestalige media zijn belangrijk voor het gebruik, behoud en de status van de Friese taal. De Friese regionale omroep Omrop Fryslân zendt uit in de Friese taal en heeft daarom een bijzondere taak ten aanzien van het behoud, de bevordering, de ontwikkeling, de overdracht en het levende gebruik van de Friese taal. Ook in het letterenbeleid is aandacht voor het Fries. In het hoger onderwijs- en onderzoeksbeleid wordt ingezet op het op peil houden van de kennis over de Friese taal en cultuur, onder andere in lijn met de afspraken om de aantrekkelijkheid van onderwijs in de talen – waaronder naast Fries ook Nederlands en andere moderne talen – te vergroten. Onderzoek en onderwijs naar en in het Fries zijn van groot wetenschappelijk, maatschappelijk en economisch belang, en daarom is de taal nadrukkelijk onderdeel van de stappen die de universitaire faculteiten geesteswetenschappen ondernemen om tot verdere samenwerking te komen en hun aanbod in talenstudies te verduurzamen. De

verdragen van de Raad van Europa en de Nederlandse wet- en regelgeving zijn leidend bij het opstellen van deze afspraken.

Voor het Nedersaksisch en Limburgs zijn in 2018 en 2019 aanvullend op de erkenning onder het Europees Handvest twee convenanten gesloten voor de nationale erkenning van beide regionale talen. Met de convenanten wordt een extra impuls gegeven aan de bescherming en bevordering van beide talen.

In lijn met het adagium 'expliciet maar niet exclusief' dat de Commissie aanreikt in het Strategisch EU-kader voor gelijkheid, inclusie en participatie van Roma 2020-2030, kiest het kabinet niet primair voor een overkoepelende beleidsstrategie ten aanzien van Roma en/of Sinti. Er is met name generiek beleid, zoals onder meer (wordt) opgenomen in de kabinetsbrede aanpak tegen discriminatie, de aanpak arbeidsmarktdiscriminatie en de participatiewet. Er is daarnaast op sommige terreinen specifiek beleid, zoals bijvoorbeeld de bijzondere bekostiging die basisscholen kunnen aanvragen voor de aanwezigheid van leerlingen met een culturele achtergrond van de Roma of Sinti. De extra middelen kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld extra begeleiding of onderwijsmaterialen voor de taal- en spelontwikkeling. Daarnaast is er een subsidieregeling participatie en emancipatie voor Roma en Sinti. Het doel van deze subsidie is het financieren van projecten en activiteiten die direct of indirect een bijdrage leveren aan de verbetering van de sociale positie van Roma en Sinti in Nederland. En tenslotte het voorbeeld van het kennisplatform Roma en Sinti dat ingericht zal gaan worden en de zogenoemde flexibele dialoog met vertegenwoordigers uit de Roma en Sinti gemeenschap. Het doel van deze flexibele dialoog is om te weten en te delen wat er speelt binnen de Roma en Sinti-gemeenschappen en om feedback te krijgen op het beleid. Het kabinet is positief over de strekking van de aanbevelingen met betrekking tot de bevordering van onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie, het bevorderen van de dialoog met de Roma gemeenschappen ten aanzien van het beleid, en in de bestrijding van discriminerende praktijken in het bijzonder aandacht te besteden aan antiziganisme.

Nederland heeft in wetgeving verankerd dat staatloze vreemdelingen op een versoepelde manier de Nederlandse nationaliteit kunnen verkrijgen. Ook is in wetgeving vastgelegd dat de Nederlandse nationaliteit niet kan worden ingetrokken als staatloosheid daar het gevolg van zou zijn, behoudens als er gefraudeerd zou zijn met de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Op 16 december 2020 is het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt personen die niet met documenten kunnen aantonen staatloos te zijn in de gelegenheid te stellen hun staatloosheid vast te laten stellen door de rechter. Tevens is een aanpassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap naar de Tweede Kamer gestuurd, met als oogmerk te regelen dat staatloos in Nederland geboren kinderen door optie de Nederlandse nationaliteit kunnen verwerven, ook als zij niet rechtmatig (d.w.z. niet in het bezit van een verblijfsvergunning) in Nederland verblijven. Tot nu toe staat deze mogelijkheid alleen open voor rechtmatig in Nederland geboren kinderen die staatloos in Nederland zijn geboren. De wetsvoorstellen kunnen mogelijk een oplossing bieden voor minderheden die slecht gedocumenteerd zijn en hun kinderen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Ook het kabinet onderstreept het belang van de bescherming van nationale en taalkundige minderheden en zet zich in eigen land reeds in om doelen die het burgerinitiatief beoogt, te bereiken. Door middel van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, de BFTK, convenanten en eerdergenoemde wetgeving zet het kabinet in op de bescherming en bevordering van minderheidstalen. Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat er voldoende mogelijkheden bestaan binnen de bestaande regels en dat er geen aanvullende rechtshandelingen nodig zijn. Tegelijkertijd spreekt de Commissie zich positief uit over verdere monitoring van uitvoer en implementatie van bestaande MFK-programma's (zoals aandacht voor minderheidstalen bij Horizon Europe en Erasmus+) reeds aangenomen wetgeving (zoals het recent vernieuwde auteursrecht). Het kabinet steunt deze inzet en is van mening dat hiermee op een goede manier invulling wordt gegeven aan de voorstellen van de initiatiefnemers. Het kabinet ziet dit ook als een bevestiging van de reeds bestaande en blijvende aandacht en belang die de Commissie geeft aan de bescherming van nationale en taalkundige minderheden.

Vanuit het kabinet wordt positief gekeken naar het feit dat de Commissie opmerkt dat binnen het nieuwe Erasmus+ programma en binnen het programma Creatief Europa in het licht van de regionalisering contacten moeten worden aangegaan met nationale vertegenwoordigers van kleine nationale cultuur- en taalgemeenschappen en dat de Commissie hier ook specifiek richtsnoeren voor op zal stellen om de toegankelijkheid van het programma te vergroten. Ook de aandacht voor dit onderwerp in Horizon Europe wordt toegejuicht. Vanuit de Nederlandse context wordt benadrukt dat verschillende minderheidstalen in de Europese context zoals het Fries, ook lid zijn van het in Brussel gevestigde Europese talennetwerk Network to Promote Linguistic Diversity (NPLD).

Het kabinet deelt de inzet van de Commissie met betrekking tot het in stand houden van de samenwerking met en financiering van het Europees Centrum voor moderne talen van de Raad van Europa (EMCL). Het EMCL draagt op vele fronten bij aan het onderzoek naar en de ontwikkeling van het onderwijs in moderne talen. Binnen deze context kan een project voor minderheidstalen plaats krijgen. Ook het door de provincie Fryslân medegefinancierde kenniscentrum Mercator (focus op de Friese taal en op regionale en minderheidstalen in Europa) kan zich tot het ECML wenden om een gezamenlijk project te doen. Een nieuw centrum heeft volgens het kabinet daarom geen meerwaarde.

Met betrekking tot de harmonisatie van het auteursrecht sluit het kabinet zich aan bij de analyse van de Commissie. Recent is het auteursrecht reeds vernieuwd. Met de aanpassingen wordt volgens het kabinet reeds tegemoetgekomen aan de zorgen van de initiatiefnemers en daarom is het kabinet van mening dat een verdere aanpassing van het auteursrecht op dit moment niet noodzakelijk is. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om eerst met belanghebbenden in de audiovisuele sector in gesprek te gaan, alvorens *follow up* maatregelen te overwegen.

Het kabinet kan de positie van de Commissie ten aanzien van het verbeteren van het burgerschap van staatlozen onderschrijven. In het Nederlandse beleid wordt op dit moment al geen onderscheid gemaakt tussen staatloze vreemdelingen en andere vreemdelingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel moet nog in Raadsverband geagendeerd worden. Het krachtenveld binnen de Raad is daarom nog niet bekend. Het burgerinitiatief heeft de meeste handtekeningen opgehaald in Hongarije (meer dan 500.000) en Roemenië (meer dan 250.000). Het initiatief is opgezet door de FUEN, een organisatie waarvan de Hongaarse Loránt Vincze voorzitter is. Andere lidstaten met significante aantallen –aflopend van circa 75.000 tot 12.000 – ondertekenaars waren Italië, Slowakije, Polen, Spanje, Bulgarije, Kroatië, Litouwen Duitsland en Denemarken. In Duitsland en Denemarken is door de parlementen, net als in Nederland, steun uitgesproken voor het voorstel en werd de regering opgeroepen het initiatief te ondersteunen.

Het voorstel is besproken in het Europees Parlement waar met 524 stemmen tegen 67 en 103 onthouding een resolutie werd aangenomen ter ondersteuning van het voorstel. De resolutie was in stemming gebracht door de fracties van het EPP, S&D, Renew, the Groenen en GUE/NGL.

Ook is in de Friese Provinciale Staten een motie omtrent het steunen van het Minority Safepack aangenomen. Na de besluitvorming is tevens een motie van treurnis opgesteld over de mededeling van de Commissie, die actief met de andere Europese talenregio's is gedeeld.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. Artikel 11. Lid 4, van het Verdrag betreffende de EU (VEU) regelt het burgerinitiatief en de Verordening over het burgerinitiatief² bepaalt dat de Commissie op zo'n initiatief in een mededeling moet reageren. Wat de inhoud van de mededeling betreft valt deze binnen de bevoegdheden van de EU. De mededeling raakt aan het terrein van de interne markt (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU) en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 4, lid 2, sub j VWEU), op welke terreinen de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben. Op grond van artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU is discriminatie op grond van ras, etnische afkomst, godsdienst, het behoren tot een nationale minderheid en taal verboden. Artikel 22 van het Handvest van de Grondrechten bepaalt dat de Unie de verscheidenheid van cultuur, godsdienst en taal moet eerbiedigen. In artikel 2 van het VEU wordt verwezen naar de “rechten van personen die tot minderheden behoren” als een van de waarden waarop de Unie berust en waarmee dus rekening moet worden gehouden bij de uitvoering van het Uniebeleid. De Commissie heeft mede tot taak toe te zien op toepassing van de Unieverdragen, daaronder begrepen het Handvest van de Grondrechten, zowel door de instellingen, organen en instanties van de Unie als door de lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen. Tegelijkertijd heeft de EU echter geen algemene wetgevingsbevoegdheid op het specifieke gebied van de bescherming van nationale minderheden en kwesties zoals het gebruik van regionale of minderheidstalen. Die kwesties vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten en deze bevoegdheidsverdeling wordt in de mededeling gerespecteerd.

b) Subsidiariteit

² Verordening (EU) 2019/788 van 17 april 2019, ter vervanging van Verordening (EU) 211/2011

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de subsidiariteit van deze mededeling. Met betrekking tot de bescherming en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit binnen de Unie heeft optreden van de Unie in bepaalde gevallen een meerwaarde en kan dat aanvullend werken aan de nationale inzet van lidstaten zelf en de verdragen van de Raad van Europa. Taalkundige diversiteit kan bovendien grensoverschrijdend zijn tussen lidstaten (zoals bijvoorbeeld bij het Nedersaksisch). Optreden op Unie-niveau heeft daarom volgens het kabinet meerwaarde.

c) Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit heeft het kabinet een positieve grondhouding. Het doel van het voorstel is de bescherming en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit binnen de Unie. De Commissie concludeert dat er voldoende instrumenten bestaan binnen de bestaande wetgeving en programma's en dat thans geen aanvullende instrumenten nodig zijn. Zo stelt de Commissie dat o.a. binnen het nieuwe Horizon Europe programma voldoende mogelijkheden bestaan voor deelname aan en aandacht voor minderheidstalen en nationale minderheden. De Commissie is daarom van mening dat geen aanvullende voorstellen nodig zijn om het doel van de bescherming en bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit te bereiken. Het kabinet onderschrijft dit.

d) Financiële gevolgen

EU-financiering ten behoeve van minderheden en minderheidstalen kan onder andere worden ingezet vanuit Erasmus+, Horizon en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het voorstel van de Commissie heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten of de concurrentiekracht.