



**DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID VAN DE UNIE
BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B: STRUCTUURBELEID EN
COHESIE**

CULTUUR EN ONDERWIJS

**IMPLEMENTATIE VAN HET UNESCO
VERDRAG UIT 2005 BINNEN DE
EUROPESE UNIE**

STUDIE

Dit document is aangevraagd door de Commissie cultuur en onderwijs van het Europees Parlement.

AUTEURS

Germann Avocats (Genève) en multidisciplinair onderzoeksteam¹

VERANTWOORDELIJKE FUNCTIONARIS

De heer Gonçalo Macedo
Beleidsondersteunende afdeling structuurbeleid en cohesie
Europees Parlement
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

TAALVERSIES

Origineel: EN.
Vertalingen: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

OVER DE REDACTEUR

Om contact op te nemen met de beleidsondersteunende afdeling of om u aan te melden voor de maandelijkse nieuwsbrief kunt u een e-mail sturen naar: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscript voltooid in mei 2010.
Brussel, © Europees Parlement, 2010

Dit document is op internet beschikbaar op:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID

De meningen die in dit document worden geuit, vallen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.

Nadruk en vertaling met bronvermelding voor niet-commerciële doeleinden toegestaan, mits de uitgever daarvan vooraf op de hoogte wordt gesteld en een exemplaar krijgt toegestuurd.

¹ zie 'Research Team' op www.diversitystudy.eu



**DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID VAN DE UNIE
BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B: STRUCTUURBELEID EN
COHESIE**

CULTUUR EN ONDERWIJS

**IMPLEMENTATIE VAN HET UNESCO
VERDRAG UIT 2005 BINNEN DE
EUROPESE UNIE**

STUDIE

Inhoud:

Dit onderzoek geeft een overzicht van de stand van zaken van de implementatie van het UNESCO-Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen uit 2005. Het onderzoek is specifiek gericht op de gebieden waarvan de EU geacht wordt het leiderschap of de coördinatie op zich te nemen. Het doel van het onderzoek is dan ook om ideeën en een oriëntatierichting te leveren voor de implementatie van het Verdrag. Vanuit die doelstelling worden de verplichtingen uit het verdrag geanalyseerd. In het onderzoek wordt vanuit een juridische en een praktische invalshoek ingegaan op verschillende implementatiemethoden voor het UNESCO-Verdrag en worden uitdagingen en maatregelen beschreven die relevant zijn bij het realiseren van de doelstellingen van dit verdrag.

SAMENVATTING

Kolen en staal vragen nu om cultuur

Is cultuur van belang voor Europa? Jean Monnet, een van de architecten van de Europese eenwording, zei ooit dat als hij zijn werk helemaal over zou moeten doen, hij dan zou beginnen met cultuur: "*Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture.*"²

Dit onderzoek geeft een overzicht van de stand van zaken van de implementatie van het UNESCO-Verdrag uit 2005 betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen. Het onderzoek is specifiek gericht op de gebieden waarvan de EU geacht wordt het leiderschap of de coördinatie op zich te nemen. Het biedt de Europese Unie een oriëntatierichting en ondersteuning bij de implementatie van het UNESCO-Verdrag. Vanuit die doelstelling wordt een gedetailleerde analyse gemaakt van de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien. In het onderzoek wordt vanuit een juridische en een praktische invalshoek ingegaan op verschillende implementatiemethoden voor het UNESCO-Verdrag en worden uitdagingen en maatregelen beschreven die relevant zijn bij het realiseren van de doelstellingen van dit verdrag.

De uitvoering van het UNESCO-Verdrag vereist nieuwe inzet van de Europese Unie, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld. Deze inzet moet gericht zijn op het opheffen van versnippering en creëren van samenhang. Als publieke en private partijen hier ambitieus mee aan de slag gaan, is de opgave niet eenvoudig maar valt er wel veel te winnen. Kiezen zij voor een minimalistische aanpak, dan zullen ze geen resultaat bereiken. In het laatste geval ontvouwt zich een worst-case scenario dat de weg vrijmaakt voor het dictaat van commerciële bedrijven, dat ten koste gaat van mensenrechten, fundamentele vrijheden, en de *toegang tot de rijkdom van diversiteit van cultuuruitingen*. Bovendien zal een keuze voor een middenweg tussen ambitie en minimalisme de *status quo* alleen maar versterken: diversiteit van cultuuruitingen is een luxe die alleen bestaat in een klein aantal rijke democratische verzorgingsstaten en die onbereikbaar blijft voor de rest van de wereld.

Het UNESCO-Verdrag vormt een nieuw instrument dat de potentie bezit om de Europese integratie wezenlijk rijker, dieper en duurzamer te maken. In de externe relaties van de Europese Unie kan de werkelijke bescherming en bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen bijdragen aan de verbetering van de 'wereldwijde integratie' en daarmee aan het waarborgen van vrede en sociaal welzijn als existentiële aanvulling op de economische globalisering. Zestig jaar na de Schuman-verklaring vragen kolen en staal meer dan ooit om cultuur, zowel in Europa als in de rest van de wereld.

Overzicht van het onderzoek

Ons onderzoek bestaat uit vijf delen. In onze verkenning van de implementatiemethoden van het UNESCO-Verdrag (samengevat in deel 1), hebben we gekeken naar traditionele en innovatieve manieren om culturele diversiteit te beschermen en te bevorderen in alle typen landen, ongeacht hun ontwikkelingsniveau. Het onderzoek omvat: (1) ontwikkelde landen met een sterk ontwikkelde culturele sector, zoals de lidstaten van de EU en Canada; (2) opkomende economieën met een georganiseerde culturele sector, zoals China en Brazilië;

² Jean Monnet in 'Denis de Rougemont tel qu'en lui-même', Cadmos 33/1986, p. 22.

en (3) ontwikkelingslanden en minst ontwikkelde landen met weinig economische middelen om de diversiteit van cultuuruitingen te beschermen en te bevorderen, zoals Senegal. Het UNESCO-Verdrag heeft een programmatische opzet. Dat biedt de verdragspartijen veel bewegingsvrijheid bij de implementatie van het verdrag. Met deze constatering als uitgangspunt ontwikkelen en bespreken we nieuwe ideeën om de kwaliteit van het verdrag te verbeteren via het implementatieproces (deel 2).

Op basis van de verzamelde gegevens en de resultaten van onze deskresearch komen we tot een evaluatie van de manier waarop de EU in haar externe betrekkingen en intern beleid uitvoering geeft aan het Verdrag (delen 3 en 4). We gaan na of het UNESCO-Verdrag invloed heeft gehad op het recente beleid en bieden scenario's voor de gevolgen die het verdrag in de nabije toekomst kan hebben, om daarmee tot aanbevelingen te komen voor verdere acties (deel 5).

Deel 1: Onderzoek op basis van vragenlijsten en interviews

Deel 1 bevat een samenvatting van de informatie en meningen die we hebben verzameld door middel van vragenlijsten en interviews met verschillende particuliere en publieke belanghebbenden binnen en buiten de Europese Unie. We geven een korte analyse van deze gegevens, die inzicht geven in de actuele stand van zaken van de implementatie en uitgangspunt vormen voor verdere acties.

Met de eerste vragenlijst hebben we juridische gegevens verzameld; de tweede vragenlijst had betrekking op de implementatiewijzen vanuit het perspectief van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en in de derde vragenlijst werd op de implementatie ingegaan vanuit de invalshoek van regionale organisaties. Daarnaast hebben we mondelinge interviews gehouden met vertegenwoordigers van diverse regionale en internationale organisaties.

De ingevulde vragenlijsten zijn voor iedereen beschikbaar via de website van het Onderzoek, www.diversitystudy.eu

Deel 2: Nieuwe ideeën voor de implementatie van het UNESCO-Verdrag

In deel 2 verkennen we een aantal nieuwe ideeën voor de implementatie van het UNESCO-Verdrag, die betrekking hebben op de externe relaties en het interne beleid van de EU.

Ten eerste wordt in artikel 8 van het UNESCO-Verdrag gesteld dat "een partij [kan] vaststellen dat zich speciale situaties voordoen waarin cultuuruitingen op haar grondgebied gevaar lopen te verdwijnen, ernstig bedreigd worden of op de ene of andere manier dringend moeten worden gevrijwaard" en dat partijen in zulke situaties "alle nodige maatregelen [kunnen] nemen om cultuuruitingen [...] te beschermen en te behouden." Deze bepalingen kunnen samen met artikel 17 worden opgevat als een stellingname tegen de zogeheten 'culturele genocide' als meest extreme vorm van ontkenning van de diversiteit van cultuuruitingen. In de eerste ontwerpen van het VN-Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van genocide uit 1948 waren bepalingen opgenomen tegen aanvallen op bepaalde cultuuruitingen die als doel hadden om nationale, etnische, raciale of religieuze groepen te vernietigen. Wij stellen voor om deze interpretatie verder te onderzoeken vanuit het perspectief van mogelijke nieuwe benaderingswijzen die gebaseerd zijn op het UNESCO-Verdrag inzake de vroegtijdige preventie van genocide en massavernietiging. Wij adviseren om met name de verbanden tussen de diversiteit van culturele, religieuze, politieke en nationale uitingen nader te onderzoeken. Wij zullen een voorstel maken voor nieuwe instrumenten voor de externe relaties van de EU met landen

die te maken hebben met humanitaire problemen en schendingen van de rechten van minderheden en van de mensenrechten.

Het lijkt ons raadzaam om dit voorstel te bespreken binnen de Transatlantische wetgeversdialoog (Transatlantic Legislators' Dialogue, TLD), een organisatie die streeft naar versterking en uitbreiding van de politieke discussie tussen Europese en Amerikaanse wetgevers. Vroegtijdige preventie van genocide en massavernietiging is een belangrijk politiek thema voor de wetgevers aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. Via dit onderwerp kunnen leden van het Europees Parlement aan hun collega's in de Verenigde Staten laten zien hoe waardevol het UNESCO-Verdrag is. In het meest optimistische scenario leidt een dergelijke dialoog in de Verenigde Staten en gelijkgestemde landen tot een welkome verandering in hun houding ten opzichte van dit verdrag: van afwijzing naar erkenning.

Ten tweede heeft beleid dat gericht is op de bescherming en de bevordering van culturele diversiteit behoefte aan geschikte bronnen. In die context bestuderen wij de rol die het intellectueel eigendomsrecht en de concurrentiewetgeving spelen bij het bieden van gelijke kansen aan aanbieders van cultuuruitingen uit westerse en niet-westerse landen. Om de toegang tot cultuuruitingen van verschillende origine te verbeteren, moeten we de beginselen van 'speciale culturele behandeling' en 'meestbegunstigde cultuur' invoeren. We bestuderen onderwerpen die betrekking hebben op het internationale intellectueel eigendomssysteem in relatie tot de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen en doen voorstellen voor herstel. In dat kader belichten we ook de positieve bijdragen van bestaande concurrentiewetgeving en een nieuw wettelijk kader dat is gebaseerd op culturele antidiscriminatiebeginselen. Deze wettelijke regelingen kunnen leiden tot een betere balans tussen de verschillende legitieme belangen van de betrokken partijen. Beleidsmakers zouden een soortgelijke aanpak kunnen volgen binnen de EU, om zo te voldoen aan de vereisten uit de artikelen 6 en 7 van het UNESCO-Verdrag en een betere uitwisseling van culturele goederen en diensten tussen de lidstaten te bevorderen. Deze discussie vraagt om nieuwe wettelijke mogelijkheden om de principes van billijke toegang, openheid en evenwicht in te voeren conform de artikelen 2.7 en 2.8 en tegelijkertijd te voldoen aan de universeel erkende mensenrechteninstrumenten, zoals in artikel 5 wordt verlangd.

Ontwikkelingslanden en minst ontwikkelde landen hebben er bij ontwikkelde landen op aangedrongen om samen te werken op het gebied van octrooiaanpassingen door de WHO (Wereldhandelsorganisatie), met het doel de volksgezondheid te beschermen en te bevorderen. Het lijkt ons wenselijk dat betrokken culturele partijen een vergelijkbaar initiatief nemen voor copyright en aanverwante intellectuele eigendomsrechten om zo de diversiteit van cultuuruitingen te beschermen en te bevorderen. Belastingbetalers in de EU betalen mee aan de schade die wordt toegebracht aan de diversiteit van cultuuruitingen. Daaronder vallen ook de nadelige effecten van oligopolieën die hun marktinvoel misbruiken om via hun beleid culturele discriminatie te bevorderen.

Ten derde moet het maatschappelijk middenveld een instrumentele rol spelen bij de implementatie van het UNESCO-Verdrag om de effectiviteit van dit instrument te waarborgen. Wij richten onze aandacht op de manier waarop dit rol vorm kan krijgen. In de ideale situatie komen non-gouvernementele organisaties (NGO's) die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen op het gebied van de implementatie van het Verdrag met evenveel vastberadenheid en effectiviteit in actie als de actiegroepen die bij de WHO de niet-commerciële belangen van het milieu hebben verdedigd. Deze actiegroepen zijn erin geslaagd om de behandeling en de invoering van internationale handelswetten en handelsbeleid te beïnvloeden door niet-commerciële belangen op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling onder de aandacht te brengen. Zulke actoren

moeten er in de nabije toekomst ook opstaan voor de verdere ontwikkeling en implementatie van wetten en beleid voor de bescherming en de bevordering van culturele diversiteit op nationaal, regionaal en internationaal niveau. Om die doelstellingen te bereiken is het cruciaal dat zij onafhankelijk zijn van publieke en private organisaties. In autoritair geleide landen moeten de NGO's beschermd worden tegen staatsinmenging. In democratische landen moeten NGO's de strijd aangaan met de economische macht van bedrijfsbelangen die de markt domineren. Voor beide gevallen inventariseren wij de wettelijke mechanismen en beleidsmechanismen die vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld tot hun beschikking hebben om het openbare belang kenbaar te maken en te verdedigen en tegelijkertijd hun onafhankelijkheid te behouden. Daarnaast moeten NGO's transparant zijn en verantwoording kunnen afleggen over hun lidmaatschapsstructuur, representativiteit, interne besluitvormingsprocessen, bestuur en financiële basis.

Het participatiesysteem van het Verdrag van Århus uit 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden kan als voorbeeld dienen voor de implementatie van artikel 11 van het UNESCO-Verdrag op EU-niveau.

Deze drie onderwerpen verdienen speciale aandacht van beleidsmakers en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld die actie willen ondernemen voor de implementatie van het UNESCO-Verdrag en die de ambitie hebben om de zwakke punten uit het Verdrag te ondervangen en de kansen die het biedt te benutten.

Dialogo tussen betrokken partijen

Onze analyse van elk van deze drie onderwerpen is gebaseerd op gegevens die we in deel 1 van ons onderzoek hebben verzameld en op de resultaten van onze deskresearch. We hebben deze analyse voorgelegd aan academische gesprekspartners, die er een kritische blik over hebben laten gaan met het doel een breder debat tussen de betrokken partijen op gang te brengen. We hebben de bijdragen van deze gesprekspartners opgenomen op video. Alle filmpjes zijn te vinden op www.diversitystudy.eu onder 'Stakeholders Dialogue'. Elk filmpje biedt gesprekspunten voor een online blogdebat over de verschillende onderwerpen. Wij gaan ervan uit dat betrokkenen ons onderzoek lezen, naar de commentaren van de gesprekspartners luisteren en vervolgens via onze blog reageren op anderen en hun eigen mening geven.

Deel 3: De implementatie van het UNESCO-Verdrag in de externe relaties van de EU

Deel 3 gaat over de externe relaties van de EU. We gaan in op de implementatie van het UNESCO-Verdrag in relatie tot het mensenrechtenbeleid en de internationale handel op multilateraal, regionaal en bilateraal niveau.

In dit deel onderzoeken we de rol van de EU onderzocht bij recente processen bij de WHO over de GATS- en TRIPS-overeenkomsten tussen de Verenigde Staten en Canada. Bij deze geschilprocedures over cultuurindustrieën tussen de Verenigde Staten en China zien we dat de EU de visie van de Verenigde Staten steunde. Beide processen gingen over de marktdominantie van de grote Hollywood-filmbedrijven en aanverwante belangen. In een van de processen beriep China zich in zijn verweer op het UNESCO-Verdrag. Voor zover wij kunnen nagaan heeft de Europese Commissie geen overleg gehad met de culturele partijen in Europa voordat zij besloot om het Amerikaanse standpunt te steunen. Afgaande op de discussies rond deze processen komen wij tot de conclusie dat de Europese Commissie

procedures zou moeten opstellen die garanderen dat de maatschappelijke partijen tijdig worden geïnformeerd en op adequate wijze kunnen participeren in het besluitvormingsproces rond geschillen die aan de WHO worden voorgelegd over onderwerpen die onder het UNESCO-Verdrag vallen. Als informatievoorziening en participatie op die manier vorm krijgen, zal dat bijdragen aan een effectievere implementatie van het UNESCO-Verdrag.

Daarnaast gaan we in op het uitblijven van officiële besprekingen over het UNESCO-Verdrag binnen de WHO tot nu toe. We onderzoeken deze situatie en presenteren strategieën waarmee de EU een dialoog kan openen tussen de UNESCO en de WTO over de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen in relatie tot internationale handelsregelingen.

Ook kijken we kritisch naar culturele samenwerkingsmechanismen en onderzoeken we de relatie tussen culturele diversiteit en regionale en bilaterale handelsovereenkomsten. De eerste concrete implementatie van het UNESCO-Verdrag in de externe relaties van de EU, in het kader van de Europese Agenda voor Cultuur, was de totstandkoming van twee Protocolen voor Culturele Samenwerking. In 2008 sloot de Europese Commissie het eerste protocol met CARIFORUM en in 2009 volgde een protocol met Zuid-Korea. Enerzijds vormen deze protocollen een eerste aanzet voor de invulling van de richtlijnen en doelstellingen van de Agenda voor Cultuur. Anderzijds wijzen deze onderhandelingen uit dat sommige onderwerpen verder uitgewerkt moeten worden. Dat blijkt vooral uit het feit dat een aantal aspecten van de handelwijze van de Europese Commissie op forse kritiek stuitte.

Wij adviseren dat de EU, de lidstaten en gelijkgestemde landen een plurilateraal referentiekader of raamovereenkomst opstellen wanneer de EU partner is in regionale of bilaterale handelsovereenkomsten. Deze plurilaterale overeenkomst zou essentiële punten moeten bevatten over culturele samenwerking die toepasbaar zijn bij alle derde landen. Met een dergelijk instrument kan bijvoorbeeld de voorwaarde worden gesteld dat bij de invoering van wettelijke concurrentiewaARBorgen TRIPS-plus-normen gelden voor de bescherming van copyright. De EU zou deze algemene regeling kunnen aanvullen met specifieke bepalingen die per individueel geval toegepast kunnen worden binnen een vooraf duidelijk afgebakend kader.

Internationale publieke financieringsmechanismen zijn cruciaal voor de cultuurproductie in ontwikkelingslanden. Op basis van een case study over het Filmfonds voor Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP)) komen we tot aanbevelingen voor toekomstige ontwikkelingssamenwerking in het kader van het UNESCO-Verdrag.

Deel 4: De implementatie van het UNESCO-Verdrag in de interne relaties van de EU

In deel 4 wordt het marktaandeel van films in Frankrijk en Zuid-Korea onder de loep genomen, als kenmerkend voorbeeld van een verschijnsel dat tegenwoordig van invloed is op de markt voor de meeste cultuurindustrieën. In alle lidstaten van de EU en in de meeste landen ter wereld is een sterke concentratie van marktinvloed bepalend voor de vraag: het publiek wil overwegend cultureel homogene producten met *mainstream* vorm en inhoud. Het gemiddelde publiek heeft vrijwel geen mogelijkheid om iets anders te consumeren dan de cultuuruitingen en onderliggende ideologieën die de dominante marktpartijen kunnen opdringen via uitgebreide reclamecampagnes. Hoe meer marktinvloed de aanbieders van cultuuruitingen hebben, hoe sterker hun marktpenetratie. De verschillende onderdelen van

culturele sector in Europa worden momenteel sterk 'geduopoliseerd' door de marktinvoed van oligopolide Hollywood-bedrijven aan de ene kant en de financiering via selectieve overheidssteun door de lidstaten van de EU aan de andere kant. De rechten van artiesten en publiek die deze beide machten afwijzen, moeten worden gewaarborgd. De verantwoordelijke beleidsmakers zouden nieuwe regels moeten opstellen voor gelijke kansen en mogelijkheden voor aanbieders van cultuuruitingen die door het nu geldende systeem buitengesloten worden. Wij zien de selectieve hulp van de lidstaten, met de 'expertocratie' en prijsopdrijvende werkwijze met diverse intermediairs, als een bedreiging van deze vrijheid in Europa. Naar onze mening biedt het intellectueel eigendomsrecht, in combinatie met de concurrentiewetgeving en culturele antidiscriminatiebeginselen, een goed verweer tegen dit risico.

Verder schetsen wij strategieën voor institutioneel ontwerp, gericht op de implementatie van het UNESCO-Verdrag in de Europese Unie. Wij adviseren om een inventarisatie te maken van bestaande competenties en potentiële synergieën die gebaseerd zijn op nieuwe samenwerkingsvormen tussen bestaande instellingen. Daarnaast geven wij de suggestie mee om het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) als inspiratiebron te nemen voor het opzetten van een nieuwe voorziening voor het verwerven en uitwisselen van kennis over maatregelen en beleid voor de bescherming en bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen. Ten slotte stellen wij voor om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van het UNESCO-Verdrag voor het beleid voor de bescherming en bevordering van taaldiversiteit.

Deel 5: Conclusies en aanbevelingen

Deel 5 bevat conclusies en aanbevelingen om de mogelijkheden die het UNESCO-Verdrag biedt, te verwezenlijken binnen Europa en in de rest van de wereld. We wijzen daarbij in het bijzonder op de rol van het maatschappelijk middenveld als drijvende kracht voor de implementatie van dit verdrag.

Uitgebreide versie van het onderzoek, dialoog tussen betrokken partijen en documentatie

Er zijn twee versies van dit onderzoek: een korte versie van 80 pagina's, vertaald in diverse talen, en een langere Engelstalige versie met een meer gedetailleerde analyse van de onderwerpen in de vorm van werkdossiers. Beide versies van het onderzoek en de antwoorden op de vragenlijsten kunnen worden gedownload op de website van dit onderzoek. De website bevat ook andere relevante documentatie www.diversitystudy.eu. In een apart deel van de website kunnen betrokkenen commentaar geven op het onderzoek en met elkaar van gedachten wisselen.

Op www.unesco.org/culture/en/diversity/convention vindt u de tekst van het UNESCO-Verdrag, de uitvoeringsrichtlijnen en overige relevante informatie.

Hoofdkenmerken van het verdrag: het soevereiniteitsbeginsel en zijn grenzen

Het mechanisme dat ten grondslag ligt aan het UNESCO-Verdrag kan worden opgevat als een 'beperkte vrijbrief' die de verdragspartijen de ruimte geeft om wetten en beleid te maken en uit te voeren, gericht op de bescherming en bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen binnen hun grondgebied (artikelen 5 en 6). Het UNESCO-Verdrag gaat uit van het soevereiniteitsprincipe (artikel 2.2). Volgens dat principe hebben landen, overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties en de grondbeginselen van het internationaal recht, het soevereine recht om maatregelen te nemen om de doelstellingen

van het Verdrag te bereiken. Conform artikel 2.1 moeten mensenrechten en fundamentele vrijheden in dit recht worden gerespecteerd. Met deze bepaling wordt herhaald dat "culturele diversiteit pas kan worden beschermd en bevorderd wanneer mensenrechten en fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, van informatie en van communicatie, alsook de mogelijkheid voor het individu om cultuuruitingen te kiezen, gewaarborgd zijn." Zoals gesteld in de artikelen 2.7 en 2.8 beperken de principes van billijke toegang, openheid en evenwicht de macht van de partijen in zaken op het gebied van cultuurbeleid.

Het soevereiniteitsbeginsel vormt een groot probleem als het wordt toegepast wordt autoritair geleide landen. In de meeste gevallen gebruiken en misbruiken dergelijke regeringen de macht van de soevereiniteit en negeren zij het feit dat het naleven van mensenrechten en fundamentele vrijheden beperkingen stelt aan die soevereiniteit. De Europese Unie staat voor de uitdaging om die realiteit aan de orde stellen bij het uitdragen van de doelstellingen van het UNESCO-Verdrag in haar externe relaties.

Er kan worden gesteld dat het beginsel van internationale solidariteit en samenwerking, dat genoemd wordt in artikel 2.4, landen ertoe dwingt om af te stappen van een beperkte en naar binnen gerichte interpretatie van het soevereiniteitsconcept. Internationale solidariteit en samenwerking moeten erop gericht zijn om landen – met name ontwikkelingslanden en minst ontwikkelde landen – in staat te stellen om nieuwe en bestaande middelen voor cultuuruitingen en cultuurindustrieën te creëren en te versterken. Dit moet op lokaal, nationaal en international niveau plaatsvinden. Wat ons betreft moet dezelfde interpretatie worden toegepast bij de beginselen van billijke toegang, openheid en evenwicht (artikelen 2.7 en 2.8). Zij onderstrepen dat "billijke toegang tot een rijk en gediversifieerd scala van cultuuruitingen van over de hele wereld en de toegang van de culturen tot de middelen om zich uit te drukken en hun uitingen te verspreiden, [...] belangrijke elementen [zijn] om de culturele diversiteit te versterken en het wederzijds begrip te bevorderen." Hiermee wordt erkend dat landen die maatregelen nemen om de diversiteit van cultuuruitingen te ondersteunen, daarbij moeten trachten om openheid naar andere wereldculturen te stimuleren. Het is dus niet in het belang van de Europese Unie om de internationale solidariteit en samenwerking terug te brengen tot uitsluitend liefdadigheidswerk.

Bescherming en bevordering van een blijvende diversiteit aan cultuuruitingen in ontwikkelingslanden ten behoeve van de hele wereld vraagt om nieuwe juridische mechanismen die gelijke kansen voor alle partijen bevorderen. Beleidsinstrumenten die gebaseerd zijn op rechtstreekse betalingen dragen het risico in zich dat de donoren invloed krijgen op de inhoud van cultuuruitingen en dat de ontvangers kwetsbaar zijn voor afhankelijkheid en cliëntelisme. Dit is met name het geval bij zogeheten financiering volgens het principe van 'selectieve overheidssteun'. In deel 4 gaan we daar nader op in.

Er moeten effectieve juridische lange-termijnwaarborgen komen om te kunnen garanderen dat de werkelijke diversiteit aan cultuuruitingen niet slechts ten goede komt aan een klein aantal welvarende en democratische landen met een onverschillige of paternalistische houding tegenover van de rest van de wereld.

In de artikelen 205 t/m 207 VWEU en artikel 21 wordt gesteld dat het handelen van de EU op internationaal niveau geleid dient te worden door de grondbeginselen die ten grondslag hebben gelegen aan de oprichting van de EU - ontwikkeling en uitbreiding - en door de grondbeginselen die de EU wil stimuleren in de wereld: democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van mensenrechten en fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het

internationaal recht. Daaruit vloeit voort dat het algemene handelsbeleid van de EU en de nieuwe economische grondwet ook bij moeten dragen aan een meer rechtvaardige wereldorde binnen de culturele sector.²

Overzicht van sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen (SWOT)

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op verschillende onderzoeksmethoden: gegevensverzameling, interviews, case studies en deskresearch. Hierdoor kan een beeld geschetst worden van de mogelijkheden die de implementatie van het UNESCO-Verdrag biedt. Om dit te bereiken hebben wij een SWOT-analyse (strengths - weaknesses - opportunities - threats; sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen) gemaakt van het UNESCO-Verdrag en zijn implementatie in de Europese Unie als strategisch instrument. Hier volgt een samenvatting van deze analyse:

Sterke punten

Het UNESCO-Verdrag biedt veel ruimte voor maatschappelijke participatie. In sommige rechtsgebieden hebben vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld een bepalende rol gespeeld in de ontwerp- en onderhandelingsfase van de inhoud van het Verdrag. Het uiteindelijke verdrag biedt dezelfde mogelijkheden om het maatschappelijk middenveld invloed te geven en de drijvende kracht achter de implementatie te vormen (artikel 11).

De implementatie van het UNESCO-Verdrag vraagt dus om een sterk commitment van het maatschappelijk middenveld om acties van betrokken publieke partijen te motiveren en te legitimeren.

Zwakke punten

Op enkele punten is het Verdrag niet opgewassen tegen de uitdagingen waar veel landen voor staan, met name ontwikkelingslanden, minst ontwikkelde landen en autoritair geleide landen. Het Verdrag heeft hier te weinig kracht doordat het uitgaat van het soevereiniteitsprincipe, onduidelijke bepalingen bevat en een zwak systeem biedt voor het beslechten van geschillen.

Om mensenrechten en fundamentele vrijheden en de beginselen van billijke toegang, openheid en evenwicht te kunnen waarborgen, moeten de publieke en private belanghebbenden op internationaal niveau heldere en concrete limieten stellen aan het soevereiniteitsbeginsel en deze in de praktijk ook afdwingen.

Mogelijkheden

Het Verdrag bevat inspirerende discussiepunten die publieke en private belanghebbenden uitnodigen tot creativiteit op juridisch en beleidsmatig gebied. Samen met de ontwikkelingen op het gebied van milieurecht en onder druk van handelsregelingen kan zulke creativiteit de dynamiek tussen idealisme en realisme stimuleren. Dit zal de implementatie van het Verdrag zeker ten goede komen. Daarnaast kan dit Verdrag een bouwsteen vormen voor een internationaal rechtsinstrument voor de bescherming en de bevordering van 'menselijke diversiteit' als middel voor vroegtijdige preventie van genocide en massavernietiging dat ingezet kan worden in de externe relaties van de EU.

Voor de interne relaties van de EU heeft het verdrag de potentie om initiatieven voor duurzame integratie kracht bij te zetten. Als zodanig kan het een substantiële bijdrage leveren aan de versterking van de interne cohesie. Het kan een goed beheersinstrument zijn voor maximalisering van welvaart en voor het oplossen van spanningen die

voortkomen uit de grote mate van culturele, politieke, etnische, religieuze en nationale verscheidenheid in Europa en de rest van de wereld.

De betrokken partijen moeten daarom zich daarom vooral richten op de effectieve implementatie van de artikelen 7 en 8 van het UNESCO-Verdrag, de artikelen die gaan over de toegang tot de diversiteit van cultuuruitingen en de meest radicale vormen van ontkenning daarvan. Als zij daarin slagen, kan het Verdrag dezelfde status krijgen als de belangrijkste internationale verdragen.

Bedreigingen

De verdragspartijen moeten zich bewust zijn van de negatieve invloed van het huidige internationaal intellectueel eigendomsrecht op de diversiteit van cultuuruitingen, met name in markten die gedomineerd worden door grote ondernemingen die hun collectieve macht op oligopolide wijze kunnen laten gelden.

Als de partijen het nalaten om het relevante concurrentierecht op adequate wijze toe te passen en er niet in slagen om systematische culturele discriminatie door het bedrijfsleven tegen te gaan, zal de huidige scheefheid in het verkeer van culturele goederen en diensten niet worden rechtgetrokken. In dat geval blijven de bepalingen over toegang uit artikel 7 puur programmatisch.

Volgens artikel 6 moeten de partijen juridische *checks and balances* inbouwen om te voorkomen dat er maatregelen genomen kunnen worden die de besluitvormende macht bij de staat leggen, waartegen geen juridische stappen ondernomen kunnen worden en die inbreuk maken op de vrijheid van meningsuiting. Wij zien de mechanismen van selectieve overheidssteun als een risico voor heimelijke censuur en belemmering van cultureel ondernemerschap.

Als het niet lukt om het Verdrag te implementeren op een manier waarbij de potenties voor goed bestuur volledig benut worden, kan dat negatieve gevolgen hebben voor de inspanningen voor duurzame Europese integratie, met name in tijden van economische en politieke crisis.

Zonder actieve participatie van het maatschappelijk middenveld en beleidsmakers die de verdere implementatie van het Verdrag dragen, kan dit instrument vervallen tot een wollig gesprekstema voor rijke en democratische verzorgingsstaten en zou het uiteindelijk een 'dode letter' worden voor alle partijen.

De voorvechters van culturele diversiteit moeten zich daarom teweer stellen tegen een te enge interpretatie van het UNESCO-Verdrag. Zij moeten private en publieke actoren binnen de culturele sector en daarbuiten mobiliseren om tot een doeltreffende implementatie van dit instrument te komen. En, *last but not least*, moeten zij zich volledig inzetten voor de verdere uitwerking van de juridische en beleidsmaatregelen die tot nu toe op nationaal en regionaal niveau zijn ontwikkeld.

Drie fasen in juridische en beleidsdialog over culturele diversiteit

Wij onderscheiden drie fasen in de dialoog over beleid en rechtsregels die relevant zijn voor het UNESCO-Verdrag. Volgens artikel 3 is dit verdrag "van toepassing op de maatregelen en het beleid van de partijen met betrekking tot de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen." De draagwijdte van het verdrag wordt verder omschreven in de artikelen 1 en 2, waarin de doelstellingen en leidende beginselen van het verdrag zijn vastgelegd.

Historisch gezien was de eerste fase van de dialoog gebaseerd op een overwegend ethnocentrische opvatting die gericht was op de bescherming en de bevordering van het concept 'culturele identiteit'. Tijdens de periode van spectaculaire groei van het multilaterale handelssysteem in het laatste decennium van de 20^e eeuw werden culturele partijen binnen verschillende rechtsgebieden zich ervan bewust dat zij hun krachten moesten bundelen om opgewassen te zijn tegen de nieuwe uitdagingen. In 1995 traden de overeenkomsten van de Wereldhandelsorganisatie (WHO) in werking. Bij de onderhandelingen voor die overeenkomsten zijn de culturele partijen er niet in geslaagd om een 'culturele uitzondering' opgenomen te krijgen. Met deze uitzondering zou de culturele regelgeving los zijn komen te staan van de regelgeving voor de progressieve liberalisering van de handel in goederen en diensten en van de handelsaspecten van het intellectueel eigendomsrecht (GATT, GATS en TRIPS).

Het succes van het WHO-recht op het gebied van voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid leidde vooral tot een radicale wijziging van het mechanisme voor geschillenbeslechting dat van 1948 tot en met 1994 werd gebruikt bij de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Deze nieuwe werkelijkheid heeft aantoonbaar bijgedragen aan een wijziging van de strategie van culturele belanghebbenden die de tweede fase van de dialoog inluide. In deze fase stond het concept 'culturele diversiteit' centraal. Culturele partijen reageerden op de naderende dreiging met nieuwe rechtsregels. Dit proces begon met zachte regelgeving in de vorm van een verklaring over culturele diversiteit die in 2000 werd aangenomen onder leiding van de Raad van Europa. Daarna volgde in 2001 een soortgelijke verklaring van de UNESCO en in 2005 de meer bindende regelgeving van het Verdrag. Hoewel veel debatten over culturele diversiteit al veel eerder in gang gezet waren, creëerden de nieuwe multilaterale handelsregels het momentum voor een vertaling in steeds concretere rechtsnormen.

Op dit moment zien we een derde fase ontstaan met juridische en beleidsgerelateerde ideeën en initiatieven. De periode die nu aanbreekt biedt de kansen voor nieuwe allianties voor de culturele zaak, met partners die zich inzetten voor de bescherming van mensenrechten, fundamentele vrijheden, de rechten van minderheden en de preventie van genocide en massavernietiging. In de huidige situatie is de waarde van het Verdrag gelegen in de mogelijkheden om voorstellen in te brengen voor het concretiseren van mensenrechten en fundamentele vrijheden, beide als resultaat van de diversiteit van cultuuruitingen en als inperking van het soevereiniteitsprincipe.

Implementatie als 'streven naar beleidsontwikkeling'

De Europese Commissie is van mening dat de "implementatie van het UNESCO-Verdrag binnen de EU niet uitsluitend een juridische aangelegenheid is, maar veeleer een streven naar beleidsontwikkeling, zowel in het interne als in het externe beleid, dat in specifieke gevallen een juridische uitwerking kan krijgen" (antwoord van de Europese Commissie op vraag 4 van de vragenlijst voor regionale organisaties www.diversitystudy.eu). Deze interpretatie biedt ruimte voor nieuwe creatieve gedachtevorming op politiek en juridisch gebied, die verder gaat dan een puur statische en formalistische benadering. Het UNESCO-Verdrag heeft grote potentie om juristen en beleidsmakers te mobiliseren en te stimuleren om te zoeken naar innovatieve oplossingen voor de maatschappelijke kwesties waar hun achterban zich mee bezig houdt op het gebied van identiteit en diversiteit. In het Verdrag worden deze onderwerpen vanuit een culturele invalshoek benaderd. De grootste waarde van dit instrument is echter gelegen in de inspiratie en de oriëntatierichting die het biedt voor een toekomstig rechtskader voor het beheersen van spanningsbronnen, zoals religieuze, politieke en nationale uitingen die voortvloeien uit de diversiteit van andere uitingsvormen binnen landen en regio's.

In de Europese Agenda voor Cultuur roept de Europese Commissie op tot "integratie van cultuur in alle relevante beleidsterreinen" op basis van de cultuurclausule van het Verdrag (punt 4.4): "Ten aanzien van de externe dimensie gaat bijzondere aandacht uit naar de multi- en interculturele en interreligieuze dialoog om het onderling begrip tussen de EU en internationale partners te bevorderen en een breder publiek in partnerlanden te bereiken. Voor onderwijs en in het bijzonder mensenrechteneducatie is in dit verband een belangrijke rol weggelegd."

De betrekkingen tussen Tibet en China, of tussen Israël en de Palestijnen, tonen aan hoe belangrijk het is om zulke richtingen nader te onderzoeken. De bescherming en bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen zetten in combinatie met mensenrechten en fundamentele vrijheden een pad uit naar nieuw internationaal recht dat gericht is op de bescherming en de bevordering van menselijke diversiteit en de vroegtijdige preventie van genocide en massavernietiging. Maar voordat je kunt dromen van een nieuw gebouw, moet je bestaande huis eerst weer stevig op zijn grondvesten staan.

De Europese Commissie realiseert zich dat er naar aanleiding van de Europese Agenda voor Cultuur een nieuw strategisch kader voor cultuur aan het ontstaan is binnen de externe relaties van de EU. Binnen dit kader wordt cultuur opgevat als een strategische factor voor politieke, sociale en economische ontwikkeling, en niet slechts als op zichzelf staande culturele evenementen of presentaties (antwoord van de Europese Commissie op vraag 4.1 van de vragenlijst voor regionale organisaties). De criteria van Kopenhagen voor de dialoog tussen de Europese Unie, de westelijke Balkan en Turkije illustreren hoe deze nieuwe benadering aangewend kan worden in concrete gevallen. De Commissie verwoordt ook helder dat zij verwacht dat het UNESCO-Verdrag de aanzet zal zijn voor "een nieuwe rol voor cultuur en culturele diversiteit op bestuurlijk vlak in de hele wereld. Het zal wereldwijd erkend worden als culturele pijler en zo een weerspiegeling zijn van de resultaten die bereikt zijn bij milieuvraagstukken en verdragen op het gebied van klimaatverandering en biodiversiteit" (antwoord van de Europese Commissie op vraag 11.2 van de vragenlijst voor regionale organisaties).

Wij delen deze visie en schetsen in ons onderzoek enkele opties die bij kunnen dragen aan het verwezenlijken van deze ambities in de interne en grensoverschrijdende relaties. De laatste decennia hebben dynamische ontwikkelingen in het milieurecht geleid tot het ontstaan van diverse instrumenten op nationaal, regionaal en internationaal niveau, zoals het Biodiversiteitsverdrag uit 1992. Deze juridische ontwikkelingen en de meer recente aandacht voor niet-handelsbelangen, zoals volksgezondheid, die voortvloeit uit het WHO-recht, hebben uiteindelijk geleid tot een nieuw debat over culturele diversiteit. Vanuit juridisch en beleidsperspectief bestaat de grootste bedreiging voor dit debat uit een eventuele terugval naar een naar binnen gekeerde interpretatie van culturele identiteit. Met dit worst-case scenario voor ogen mogen de voorvechters van culturele diversiteit de unieke kans die een creatieve interpretatie van het UNESCO-Verdrag biedt, niet ongebruikt voorbij laten gaan.