

De economie van cultuur in Europa

Ellen Huijgh De Europese Unie neemt de woorden ‘culturele diversiteit’ in de mond bij de onderhandelingen over culturele industrieën binnen de Wereldhandelsorganisatie. Maar bij het cultuurindustriële beleid van de Europese Unie is niet cultuur het trefwoord, maar economie.

The Economy of Culture in Europe is het recentste (najaar 2006) en tegelijkertijd meest verhelderende rapport van de EU over culturele industrieën. Tot dan was volstrekt onduidelijk wat de verschillende EU-instellingen verstonden onder het begrip ‘culturele industrieën’. ‘Culturele industrieën’ als verzamelbegrip van verschillende culturele subsectoren werd verward met of aangewend als synoniem voor andere concepten als creatieve, belevenis-, vrije tijd-, kennis-, netwerk- en dienstenindustrieën. Het was ook niet duidelijk welke subsectoren de EU ertoe rekende. Bovendien verstonden het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie allemaal iets anders onder culturele industrieën.

De EU komt nu eindelijk met een rapport dat niet alleen een uniforme omschrijving en categorisering biedt. Men kan er ook uit afleiden waar cultuurindustriële beleid van de EU voor staat: een beleid dat in hoofdzaak

is gericht op economische groei en cohesie waarbij (nationale) overwegingen van culturele aard ondergeschikt zijn aan de beoogde interne markt doelstellingen.

Culturele industrieën vallen in principe onder de bevoegdheid van de EU-lidstaten. Dat vloeit voort uit het subsidiariteitsprincipe. Dit beginsel stelt dat het hogere, Europese niveau niet mag doen wat ook (of zelfs beter) op een lager, nationaal niveau te realiseren is. In het geval van de culturele industrieën – en cultuur in het algemeen – zijn de EU-lidstaten ‘beter’ in staat om hun culturele identiteit te reflecteren en te stimuleren in een op maat gesneden nationaal cultuurindustriële beleid.

Maar tegelijkertijd doen er zich omstandigheden voor waar op basis van het subsidiariteitsprincipe optreden van de EU gerechtvaardigd is. De culturele industrieën zijn in hoge mate gedigitaliseerd en overstijgen allang de grenzen van de EU-lidstaten.

Nationale culturele industrieën onderhouden banden met internationale en Europese conglomeraten. Nationale regelgeving of instellingen blijken dan vaak inhoudelijk en structureel ontoereikend om naleving van wetgeving af te dwingen.

Europese interventie

De EU ziet zich dus niet alleen genooddaakt te interveniëren. Zij kan, wil en doet dit ook. De Europese interventie in de sector van de culturele industrieën kreeg vooral vorm door een pragmatisch pleidooi. Zo'n decennium geleden zette het directoraat-generaal Werkgelegenheid van de Europese Commissie de culturele industrieën op de agenda vanuit de overtuiging dat ze bijdragen tot meer werkgelegenheid en dat ze de Europese concurrentiepositie bevorderen. Culturele industrieën moesten een antwoord bieden op de slabakkende Europese economische groei in vergelijking met andere groeiregio's zoals Azië. Die economisch georiënteerde invalshoek van de culturele industrieën is blijven doorklinken. Vandaag kunnen de EU-instellingen niet genoeg beklemtonen hoe belangrijk de cultuurindustriële sector is voor het realiseren van de Lissabon-doelstellingen: economische groei en cohesie.

De culturele industrieën overstijgen allang de grenzen van de EU-lidstaten

De regulering van de culturele industrieën leidt tot wrijving tussen de Europese interne markt doelstellingen enerzijds en de nationale culturele belangen anderzijds. Want in de praktijk blijken de verdragsregels ruimte te laten voor een nationaal cultuurindustriële beleid. Maar uiteindelijk wint de economische logica van de gemeenschappelijke Europese markt het van nationale culturele belangen. Zo komt een *nationale* steunmaatregel slechts in aanmerking voor uitzondering op de *Europese* concurrentiewetgeving, als wordt voldaan aan bijkomende randvoorwaarden – zoals niet-discriminerend, proportioneel, objectief noodzakelijk en niet-economisch van aard.

Dit zogeheten proportionaliteitsscenario speelt zich niet alleen af tussen de EU en haar lidstaten maar ook op intern niveau in de EU-wetgeving. In de hiërarchie van de Europese regelgeving leggen economische wetmatigheden meer gewicht in de schaal dan culturele. De culturele regelgeving, van toepassing op de culturele industrieën, bevat slechts één uitzonderingsartikel op de Europese concurrentiewetgeving over steunmaatregelen van de staten. En in het Verdrag van Maastricht is het artikel 151 dat de EU herinnert aan haar verantwoordelijkheid om bij te dragen tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid. Vooral de vierde paragraaf van dit artikel, de 'cultuurparagraaf', is van belang. Krachtens deze paragraaf moet de EU culturele aspecten in overweging nemen als ze acties onderneemt op basis van andere verdragsartikelen.

Ondanks de institutionalisering van culturele overwegingen klinkt het EU-discours over de economische impact van de cultuurindustriële sector steeds sterker door. De EU-instellingen wijzen voor het reguleren van de culturele industrieën in de eerste plaats op de Europese

concurrentiewetgeving en artikel 157 van het Europese industriebeleid. Dit laatste artikel herinnert de EU-instellingen en de lidstaten eraan dat zij noodzakelijke voorwaarden moeten creëren om de competitiviteit van de Europese industrie te waarborgen. Vanuit het concurrentie- en industriebeleid tracht de EU kleinschalige culturele industrieën te stimuleren en grootschalige culturele industrieën te reguleren.

Stokpaardjes

De toepassing van deze Europese wetgeving op de culturele industrieën is momenteel nog vrij ad hoc en vertoont enkele spanningen, bijvoorbeeld rond het al dan niet toekennen van staatssteun. Dat is niet echt verwonderlijk, want het cultuurindustriële beleid van de EU bevindt zich nog in zijn ontwikkelingsfase en is bijzonder complex. Naast de bovenvermelde EU-wetgeving gelden nog allerlei regels voor de culturele industrieën die betrekking hebben op zaken als het vrij verkeer van goederen en diensten, de vrijheid van vestiging et cetera. De EU moet voor zichzelf en betrokken actoren nog verklaren hoe de toepassing van al deze regels op de culturele industrieën precies in zijn werk zal gaan.

Toch is al te zien welke richting het cultuurindustriële beleid van de EU vermoedelijk zal inslaan. Het zal voornamelijk vorm krijgen onder invloed van de WTO-handelsrondes, uitgaan van de bestaande EU-regelgeving over de diensten en zal de nadruk leggen op kleine en middelgrote ondernemingen in de gemediatiseerde en gedigitaliseerde subsectoren van de culturele industrieën.

De EU-instellingen zijn het eens: 'culturele industrieën zijn diensten'. Het is echter niet duidelijk of deze industrieën behoren tot de diensten van algemeen economisch of die van cultureel belang. De keuze voor één van deze adjectieven is cruciaal als culturele industrieën

een beroep willen doen op de uitzonderingsbepaling in de concurrentiewetgeving over openbare bedrijven en ondernemingen waaraan bijzondere of uitsluitende rechten worden verleend.

Het Europees Parlement wenst in de context van liberalisering van de dienstenindustrieën via de General Agreement on Trade in Services (GATS) nauw samen te werken met de Unesco. Deze organisatie ziet culturele diversiteit als een fundamenteel mensenrecht. Samen met de Unesco kan het Europees Parlement verregaande liberalisering van de 'culturele industrieën als dienstenindustrieën' via de GATS tegengaan. Indien de EU het standpunt van de Unesco onderschrijft (vaak afgedwongen door lidstaten als Frankrijk), zal dit moeilijk te verzoenen zijn met de doelstellingen van de Europese dienstenrichtlijn, met name de vrijmaking van de Europese dienstensector.

Het cultuurindustriële beleid van de EU zal vermoedelijk ook vorm krijgen vanuit een verticale benadering, sector per sector. Het zal opgebouwd worden rond de gemediatiseerde en gedigitaliseerde subsectoren van de culturele industrieën, in het bijzonder de audiovisuele, multimediale en ICT-industrieën. Deels onder druk van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), GATS, Trade-Related Intellectual Property rights (TRIPS) en WTO-handelsrondes profileert de EU zich sinds jaar en dag op haar audiovisuele beleid (en tegenwoordig ook het multimedia- en telecommunicatiebeleid).

Wanneer EU-instellingen het hebben over de ondersteuning van de culturele industrieën dan gaat het veelal over de audiovisuele, multimediale en ICT-industrieën. Deze subsectoren zijn toonaangevend. Ervaringen aangaande de liberalisering van de audiovisuele, multimediale en telecomsector zullen zich weldra voordoen in andere subsectoren van de culturele industrieën en in de cultuurindustriële sector

als geheel. Door de verticale structuur van internationale en EU-regelgeving beoogt de EU de verdere uitbouw van een beleid voor de gemediatiseerde en gedigitaliseerde culturele industrieën.

Europees cultuurindustriële beleid zal zich ook ontwikkelen rond de kleinschalige en middelgrote culturele industrieën: de KMO's. Met de Lissabon-doelstellingen als uitgangspunt zal de uitbouw van een cultuurindustriële beleid voor de EU een beroep doen op bestaande regelgeving over KMO's. In de woorden van de Europese Raad van Brussel: 'Het "denk eerst aan de kleintjes"-principe moet systematisch worden toegepast en een leidend beginsel worden bij alle relevante wetgeving op communautair en nationaal niveau.'

Wikken en wegen

Hoewel er wel al enkele tendensen aan te geven zijn in het cultuurindustriële beleid van de EU, is het afwachten hoe het er uiteindelijk zal uitzien. Vooral de draagwijdte en hiërarchie van nationale, Europese en internationale instellingen en hun regelgeving zullen bepalend zijn. Zo lijkt het erop dat, mede wegens hun economische impact, de culturele industrieën als globaal concept binnen aanzienlijke termijn

voorwerp zullen vormen van de internationale handelsrondes. De WTO heeft niet alleen de cultuurindustriële sector als een belangrijke handelssector op de agenda staan van verdere liberalisering van diensten, verschillende WTO-leden hebben al verbintenissen in subsectoren van de culturele industrieën (de gemediatiseerde en gedigitaliseerde).

De EU is echter nog aan het wikken en wegen. Er heerst verdeeldheid binnen de departementen

De EU-lidstaten zijn verdeeld over de liberalisering van de culturele industrieën

van de EU-instellingen, maar ook tussen de EU-lidstaten onderling over de liberalisering van de culturele industrieën. Sommige lidstaten, zoals Frankrijk, zijn tegen verdere liberalisering, waarbij ze zich beroepen op het Unesco-gedachtegoed. Andere lidstaten, zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk, willen de economische vruchten plukken van een gedeeltelijke vrijmaking van deze dienstensector. Aangezien de uitkomst van de huidige Doha-onderhandelingen binnen de WTO erg onzeker is, zal de discussie over de regulering van de culturele industrieën mogelijk plaatsvinden buiten het WTO-kader, namelijk op bilateraal niveau.

Maar binnen welke context de discussies over regulering van de culturele industrieën ook gehouden worden, de EU moet de knoop doorhakken en een eind maken aan de institutionele fragmentatie. In haar zoektocht naar een standvastig en succesvol cultuurindustriële

Ellen Huijgh

is doctoraatstudent in de publieksdiplomatie en niet-statelijke actoren aan het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP) en doet onderzoek hiernaar in Canada.

Europees Parlement in Straatsburg
foto: Laif / Hollandse Hoogte



beleid kan ze zich laten inspireren door pionierslanden zoals het Verenigd Koninkrijk en Canada. Dit houdt in dat de EU haar pragmatische pleidooi verder laat doorklinken in een cultuurindustriële beleid waar institutionele en interdepartementale samenwerking centraal staat. Zo'n beleid is geen subsidiebeleid, maar in eerste instantie een tewerkstellingsbeleid. Het heeft de meeste kans van slagen als het economisch geïnspireerd is, zonder daarbij afbreuk te doen aan culturele diversiteit.

Literatuur

Acheson, K. en C. Maule (2004) 'Convention on Cultural Diversity'. In: *Journal of Cultural Economics*, 28, 243-256.
Cunningham, S. (2004) 'The Creative Industries after Cultural Policy'. In: *International Journal of Cultural Studies*, jrg. 7, nr. 1, 105-115.
Europese Raad (2006) *Conclusies van het voorzitterschap*. Brussel: EU, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/89018.pdf
Graber, C.B. (2006) 'The New Unesco Convention on Cultural Diversity: a Counterbalance to the WTO'.

In: *Journal of International Economic Law*, jrg. 9, nr. 3, 553-574.
Hesmondhalgh, D. en A. Pratt (2005) 'Cultural Industries and Cultural Policy'. In: *International Journal of Cultural Policy*, jrg. 11, nr. 1, 1-13.
Huijgh, E. (2006) Internationale handelsregels leggen Unesco aan banden. In: *Knack*, 18 oktober, www.nbiz.nl/publications/?id=6397
Huijgh, E. en K. Segers (2005) *The Thin Red Line. International and European tensions between the cultural and economic objectives and policies towards the cultural industries*. Re-Creatief Vlaanderen Working paper, www.re-creatiefvlaanderen.be/srv/pdf/srcvwp_200601.pdf.
Huijgh, E. en K. Segers (2005) *Creatief Kapitaal. Naar een beleid voor de culturele industrieën in Vlaanderen*. Onderzoeksrapport, Steunpunt Re-creatief Vlaanderen/Vrije Universiteit Brussel, 519, www.alice-eindhoven.nl/index1.php?content_id=422.
KEA European Affairs (2006) *The Economy of Culture in Europe*. Study prepared for the European Commission, DG for Education and Culture, 355.
Oakley, K. (2004) 'Not so Cool Britannia. The Role of the Creative Industries in Economic Development'. In: *International Journal of Cultural Studies*, jrg. 7, nr. 1, 67-77.
Pauwels, C. en J. Loisen (2003) 'The WTO and the Audiovisual Sector. Economic Free Trade US Cultural Horse Trading'. In: *European Journal of Communication*, jrg. 18, nr. 3, 291-313.