

Europees cultuurbeleid

Op 10 oktober 1996 vond in De Rode Hoed in Amsterdam het achtste Boekmandebat plaats. Bart Tromp presenteerde zijn visie op nationaal en Europees cultuurbeleid en onder leiding van John Jansen van Galen debatteerden vervolgens de Nederlandse europarlementariërs voor cultuur Hedy d'Ancona (PvdA), Jessica Larive (VVD) en Peter Pex (EVP/CDA). We publiceren hier de teksten van hun lezing en reacties.

Aanleiding voor het debat was de weer actueel geworden discussie over de culturele paragraaf in het EU-Verdrag en de Europese richtlijn 'Televisie zonder grenzen'. Vergelijkbare onderwerpen kwamen eerder uitvoerig aan bod in de publicatie *Trading Culture: GATT, European cultural policies and the transatlantic market* (Amsterdam: Boekmanstichting 1996). Het Amerikaans-Europese conflict over de audiovisuele diensten tijdens de GATT-onderhandelingen van eind 1993 zorgde destijds voor een hevig debat over bescherming van cultuur in Europa en protectionistische quota voor de omroepen. Die kwestie wordt sinds begin 1996 in de Europese politieke arena besproken. De televisierichtlijn wordt wellicht eind 1996 bijgesteld en de culturele paragraaf misschien in juni 1997, tijdens de Intergouvernementele Conferentie. Zijn de Europese culturen gediend met aanscherping van paragraaf en richtlijn?

Enkele jaren na de invoering ging Bart Tromp na wat nu eigenlijk de opbrengst is geweest van de culturele paragraaf. Voor het debat met de politici formuleerde hij de volgende vier stellingen:

1. De culturele paragraaf wekt verwachtingen over bescherming van cultuur die nooit kunnen worden waargemaakt;
2. Het Europese culturele klimaat gedijt bij bevordering van cultuur op nationale schaal; te veel bevoegdheden van de Europese Unie op het gebied van cultuur dwarsbomen dit proces;
3. Europees cultuurbeleid zou zich, net als het nationale cultuurbeleid, moeten beperken tot de gevolgen van marktwerking en schaalvergroting, nu op nationaal niveau;
4. De publieke omroep is een zaak van nationaal cultuurbeleid en verdient in Europa derhalve een uitzonderingsstatus.

Nationaal en Europees cultuurbeleid in de Europese Unie

Bart Tromp Al in 1989 beschreef politieke wetenschapper Bart Tromp de effecten van de Europese eenwording op het Nederlands cultuurbeleid, in een ‘huiveringwekkend relaas’ (Hedy d’Ancona). Zeven jaar later maakt hij de tussenstand op. Wat waren ook weer de verwachtingen die werden gewekt door opname van de culturele paragraaf in het Verdrag van Maastricht? Zijn ze uitgekomen, en zo nee, mogen we daar blij mee zijn? Is inzake cultuur de verhouding tussen nationale staten en Europese Unie veranderd? Tromp werpt zijn licht op het karakter van de Europese Unie, analyseert de culturele paragraaf en laat zich niet van zijn scepsis beroven: hij verhaalt van jezuïtische acrobatiek, humbug en culturele *Eurofighters*.

De kwestie die hier ter discussie staat is die van de effecten van wat wordt genoemd ‘de Europese eenwording’ op het cultuurbeleid van de lidstaten, waarvan ook de omroepcultuur, de overheidsbemoediging met radio en televisie, onderdeel is. Meer toegespitst gaat het om de uitwerking van de zogenaamde ‘culturele paragraaf’ die onderdeel is van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat in december 1991 in Maastricht tot stand kwam.

Het staatkundige karakter van de Europese Unie

Voor ik op deze kwestie als zodanig inga, wil ik een enkele kanttekening maken bij het staatkundige karakter van de Europese Unie,

om een beter zicht te krijgen op de richting en dynamiek van het integratieproces.

Het Verdrag van Maastricht riep een ‘Europese Unie’ in het leven, gebaseerd op de al bestaande Europese Gemeenschappen en aangevuld met nieuwe samenwerkingsvormen. Daarbij werd het oorspronkelijke EEG-verdrag op tal van punten gewijzigd. De term ‘Europese Economische Gemeenschap’ verdween uit de tekst en werd vervangen door ‘Europese Gemeenschap’. Onder andere langs deze weg wordt de suggestie gewekt dat het Verdrag betreffende de Europese Unie opgevat kan worden als de embryonale constitutie van een supranationaal Europa. Maar de Europese Unie is gebaseerd op de Europese Economische

Gemeenschap en het verdrag waarmee deze in het leven werd geroepen gaat over de economische integratie en vrijwel alles wat daarmee te maken heeft. Bij opeenvolgende wijzigingen en aanvullingen zijn allerlei andere doelstellingen en elementen toegevoegd, maar dat verandert weinig aan de economistische grondslag van het huidige Verdrag. Men kan ook niet door amenderingen een wet op economische mededinging transformeren in de grondwet van een staat.

Veel van de permanente verwarring en onduidelijkheid in de discussie over Europa is echter gegrond op het misverstand dat de Europese Unie vergelijkbaar is met een nationale staat op een hiërarchisch hoger niveau. De Europese Unie is echter niet opgezet als een politieke gemeenschap. Toch wordt die indruk wel gewekt, alleen al door suggestieve naamgeving, zoals de proclamatie tot ‘Europees Parlement’ van de Gemeenschappelijke Assemblee al ver voordat deze uit rechtstreeks gekozenen bestond; het invoeren van de term ‘Europese Gemeenschap’ voor wat toen feitelijk de ‘Europese Economische Gemeenschap’ was, en nu weer die van de term ‘Europese Unie’, die een veel grotere mate aan politieke integratie suggereert dan op basis van het Verdrag kan, en op basis van de praktijk is waargemaakt.

De pointe van deze kanttekening is daarom dat de Europese Unie primair is en blijft gericht op economische samenwerking en dat de prioriteit daarvan zich altijd zal doen gevoelen op andere beleidsterreinen, of ze nu wel of niet rechtstreeks onder het Verdrag vallen.

‘Europa’ en de cultuur

Oorspronkelijk beschikte de EEG niet over een verdragsrechtelijke titel op grond waarvan zij zich met cultuur- en cultuurpolitiek bezig kon houden. Dit weerhield de EEG er echter niet van vanaf de jaren zeventig cultuurpolitieke programma’s te introduceren en de financieren.

Deze speelden zich echter af in de marge van de Europese politiek en legden een uiterst bescheiden beslag op de geldmiddelen - in een grootte-orde van 0,001 procent van de totale begroting van de EEG. Van een spanning tussen nationale cultuurpolitiek en die van de EEG was waarschijnlijk mede daardoor geen sprake.

Spanningen tussen nationaal cultuurbeleid en ‘Europa’ bleken aan het eind van de jaren tachtig feitelijk en potentieel elders te liggen. In de eerste plaats werd toen duidelijk dat bij nadere uitleg of toepassing van het EEG-Verdrag beleidsterreinen waarvan werd aangenomen dat ze tot de competentie van de nationale lidstaten behoorden, onder de werkingssfeer van het Verdrag kunnen vallen. De relatie tussen Gemeenschapsrecht en nationale wetgeving is wel op de volgende wijze verbeeld: als men het domein waarover de EEG zeggenschap heeft krachtens het Verdrag de zwarte zone noemt, en dat van de nationale wetgever de witte zone, dan is er allereerst sprake van een grijze zone, waarin beider competenties elkaar overlappen. Daarnaast beweegt dit beeld: de zwarte zone groeit ten koste van de grijze zone, en de grijze zone expandeert ten koste van de witte zone.

De uitbreiding van de - juridische - competentie van wat nu de Europese Unie heet, geschiedt langs twee wegen. De politiek meest overzichtelijke is die van besluiten die de Raad en de Commissie nemen ter uitvoering van de Verdragen: verordeningen, richtlijnen en beschikkingen, die een bindend karakter dragen.

Het duidelijkste voorbeeld hiervan op het terrein van de cultuurpolitiek is de richtlijn ‘Televisie zonder grenzen’ uit 1989, waaruit bleek dat de Commissie een nationaal omroepbestel helemaal niet zag als een zaak van (nationale) cultuurpolitiek, maar als een vorm van economische dienstverlening die niet strookte met het principe van onbelemmerde

marktwerking binnen de EEG. Naast een zekere overzichtelijkheid heeft deze weg waarover de grijze zone oprukt ook het voordeel dat er sprake is van een zekere, zij het wel heel indirecte en beperkte, democratische legitimering.

Deze twee aspecten ontbreken aan de tweede weg: de weg van het recht, of liever gezegd de weg van de Europese rechtspraak. Door de rechtstreekse werking van het Gemeenschapsrecht is het mogelijk dat individuele burgers en instanties daarop een beroep doen wanneer zij menen dat een nationale regeling ermee in strijd is. Gebleken is dat het Hof geneigd is terreinen waarvoor de Verdragen geen expliciete regels geven, toch onder de werkings-sfeer ervan te laten vallen, zodra sprake is van economische implicaties. Op deze wijze worden de grijze en zwarte zone uitgebreid op een volstrekt onvoorspelbare wijze, en ook zonder dat daarbij sprake is van enige democratische legitimering.

De herziening te Maastricht

Bij het Verdrag van Maastricht is getracht een barrière op te werpen tegen deze usurpatie van nationaal cultuurbeleid door 'Europa', onder andere door een 'culturele paragraaf' aan het EEG-Verdrag toe te voegen, maar ook door het ruimer formuleren van de doelstellingen van de Unie, zodat bevordering van de cultuur daar nu ook onder valt, en tenslotte door in het Verdrag de mogelijkheid te scheppen om, met een beroep op culturele doeleinden, het algemene verbod te ontlopen dat het Verdrag stelt ten aanzien van steunmaatregelen door de staat (maatregelen die in strijd zijn met het uitgangspunt van de gemeenschappelijke markt, het vrije verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten binnen het verdragsgebied).

In artikel 2 en 3 van het herziene verdrag zijn de doelstellingen van de Gemeenschap geformuleerd. Daardoor is verdragsrechtelijke

basis geschapen voor bemoeienis van de Europese Unie met cultuurpolitiek. Deze is op verschillende manieren nader bepaald. In de eerste plaats is in artikel 3 B gepoogd een afbakening te maken tussen de bevoegdheden van de Gemeenschap en die van de lidstaten op basis van het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel. Dit houdt in dat de Gemeenschap slechts dan mag optreden als de in het Verdrag beoogde doelstellingen niet goed door de afzonderlijke lidstaten kunnen worden nagestreefd.

De eigenlijke 'culturele paragraaf', het nieuwe artikel 128, benadrukt dit subsidiariteitsbeginsel nog eens.¹ Het optreden van de Gemeenschap wordt vooral gezien in het aanvullen en ondersteunen van de cultuurpolitiek van de lidstaten op vier terreinen: - verbetering en verbreding van de kennis van de cultuur en geschiedenis van de Europese volkeren; - instandhouding en bescherming van het Europees cultureel erfgoed; - culturele uitwisseling op niet-commerciële basis; - scheppend werk op artistiek en literair gebied, mede in de audiovisuele sector.

Daarnaast wordt de samenwerking met andere instanties, als de Raad van Europa, op het gebied van de cultuurpolitiek genoemd. Van belang is vervolgens lid 4 van het artikel: 'De Gemeenschap houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van dit Verdrag rekening met de culturele aspecten.' Tenslotte wordt in het artikel de besluitvormings-procedure ten aanzien van cultuurpolitieke stimuleringsmaatregelen vastgelegd. Deze is gecompliceerd, maar vereist in ieder geval unanimiteit in de Raad van ministers.

Relevant is tenslotte de uitbreiding van artikel 92 van het oorspronkelijke EEG-Verdrag, waarin de mogelijkheid wordt geopend met een beroep op steun aan de cultuur en instandhouding van het culturele erfgoed, een uitzondering te maken op de eisen inzake het vrije handels-verkeer in het Verdrag.

Samenvattend kan over de verhouding tussen nationaal cultuurbeleid en de Europese Unie na het Verdrag betreffende de Europese Unie het volgende worden gezegd.

De EU heeft een eigen ruimte gekregen om cultuurpolitiek te bedrijven. Deze is echter aan sterke beperkingen gebonden. In de eerste plaats is het terrein waarop de Europese Unie mag optreden nauw omschreven. In de tweede plaats dient het EU-beleid aanvullend te zijn op dat van de lidstaten. En in de derde plaats zijn EU-maatregelen op cultuurpolitiek gebied alleen mogelijk wanneer alle lidstaten en het Europese Parlement daarmee instemmen.

De autonomie van de lidstaten op het terrein van de cultuurpolitiek is nu in het EEG-Verdrag erkend, en het is mogelijk met een beroep op cultuurpolitieke argumenten steun en subsidies aan te wenden die normaal in termen van het verdrag als concurrentievervalsend en ontoelaatbaar zouden worden beschouwd. Daarbij is het echter van belang dat de beleidsautonomie van de lidstaten alleen zuiver culturele activiteiten geldt, en niet die waar ook een economisch aspect aan zit. De scheidslijn tussen 'zuivere' en 'gemengde' culturele activiteiten kan niet in abstracto bepaald worden. Pas in de casuïstiek van de Europese Commissie en het Europese Hof zal hierover op den duur meer duidelijkheid ontstaan. Ook na 'Maastricht' blijft de verhouding tussen de Europese Unie en het nationaal cultuurbeleid ingewikkeld en in veel opzichten onduidelijk.

In deze uitbreiding van het EEG-Verdrag is niets gesteld ten aanzien van nationaliteit als een vereiste om voor cultuurpolitieke steun of subsidie in aanmerking te komen. Voor zover het nationaliteitsvereiste onderdeel van nationaal cultuurbeleid is, geldt daarom onverminderd dat dit door de Europese Unie wordt opgevat als discriminatoir en in strijd met artikel 7 van het EEG-Verdrag, dat een

onderscheid naar nationaliteit binnen de Europese Unie verbiedt. Fondsen, subsidies en steunmaatregelen waarvoor men alleen in aanmerking komt als men over de Nederlandse nationaliteit beschikt, zullen door de Europese Commissie (of het Europese Hof) worden afgewezen. Toch is inmiddels op basis van uitspraken van het Europese Hof van Justitie duidelijk geworden dat een beroep op de (Nederlandse) taal als criterium niet als discriminatoir wordt beschouwd, en dat vervanging van het nationaliteitsvereiste door een vestigingseis wel toelaatbaar is, mits gelijktijdig gesteld aan eigen onderdanen en die van andere lidstaten.

De opbrengst sindsdien

Nu het Verdrag van Maastricht al drie jaar geleden geratificeerd is en men inmiddels druk bezig is met de Intergouvernementele Conferentie die er vervolg aan moet geven, zou het mogelijk moeten zijn de resultaten van de veranderingen in het Verdrag ten aanzien van cultuurpolitiek op te meten. Dat is ook wel gebeurd, maar niet op een bevredigende wijze, afgaand op een document van het European Forum for the Arts and Heritage. Hieruit haal ik het volgende aan: de Commissie lijkt niet goed te weten wat zij met haar nieuwe bevoegdheden moet doen en het is niet duidelijk vast te stellen wat ermee gedaan is. Zij ziet geen duidelijke relatie met het besluitvormings-proces in het algemeen, en stelt dat een gedetailleerde evaluatie niet mogelijk is, omdat van de nieuwe mogelijkheden op cultuurpolitiek gebied nog maar in beperkte mate gebruik is gemaakt.

De resultaten lijken dus mager: in wezen is er niet veel veranderd. Van de mogelijkheden die nu bestaan om eigen culturele beleidsdoelstellingen op Europees niveau na te streven en te formuleren is niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Het heeft er veel van weg dat 'Brussel'

er niet echt op uit is geweest een eigen cultuurpolitieke trein op de rails te zetten. Wellicht verraadt zich hierin wat ik in mijn staatkundige kanttekening suggereerde: de ingebouwde prioriteit van het economische in de Europese Unie.

Toch is het niet juist alleen maar somber te doen over de effecten van de ‘culturele paragraaf’. Deze heeft als intentie immers niet zozeer de bevordering van het Europees cultuurbeleid, als wel de bescherming van nationaal cultuurbeleid. In het laatste is de ‘culturele paragraaf’ wel degelijk van belang geweest, al is dat vanzelfsprekend veel moeilijker feitelijk aan te tonen. Want hier gaat het om dingen die niet zijn gebeurd, om het in tendentie tot staan brengen van de expansie van de grijze zone.

Bovendien moet men voor ogen houden dat van een hechte scheiding tussen markt en cultuur ook op basis van de nieuwe en gewijzigde verdragsteksten geen sprake is. Dat mocht ook niet worden verwacht, waar aan vrijwel alle culturele activiteiten wel aspecten zijn te onderkennen die een economisch karakter dragen, en daardoor geschikt zijn om aan de desbetreffende regels van de Europese Unie onderworpen te worden. Daaraan verandert ook een ‘culturele paragraaf’ niets. Desondanks heeft de laatste kennelijk toch zó gewerkt dat het Europees activisme om delen van nationaal cultuurbeleid aan de werking van de markt te onderwerpen wat afgeremd is. Zo lijkt het erop dat de kwestie van de vaste boekenprijs op termijn eindelijk wordt opgelost, maar dan niet overeenkomstig de oorspronkelijke voorstellen van de Europese Commissie die op een volledig afschaffen van die vaste prijs uit waren.

Inmiddels hebben de ervaringen met de ‘culturele paragraaf’ geleid tot voorstellen, met name van het European Forum for the Arts and Heritage, om deze op de Intergouvernemen-

tele Conferentie, te herzien en te wijzigen.²

Ik zie niet veel in de wijzigingen om verschillende redenen. Voorgesteld wordt om de besluitvormingsprocedure zoals in artikel 128 vastgelegd zó te wijzigen dat unanimiteit niet langer noodzakelijk is. Deze eis zou er namelijk de oorzaak van zijn dat van de drie Europese cultuurpolitieke projecten die door de Commissie zijn voorgesteld, er nog slechts één (Caleidoscoop, dat artistieke en culturele samenwerking met een Europese dimensie moet bevorderen) zover is dat het al bijna is aanvaard door de Raad van ministers. Programma’s als dit koppelen echter een minimum aan financiën aan een maximum aan bureaucratie. Het lijkt mij niet verstandig hier de kern van een Europese cultuurpolitiek te zoeken, terwijl de kwestie van meerderheidsbeslissingen in de Europese Unie in een veel bredere context dan alleen die van artikel 128 aan de orde moet worden gesteld.

In de tweede plaats tenderen de voorstellen tot wijziging van de ‘culturele paragraaf’ tot een versterking van een supranationale, ‘Europese’ cultuurpolitiek, zogenaamd om de ‘Europese identiteit’ van de ‘Europese burger’ te versterken. Dergelijke pretenties beschouw ik als humbug en zo’n versterking als een stap in de verkeerde richting. In plaats van de bescherming en stimulering van nationale cultuurpolitiek, in plaats van de accentuering van de verscheidenheid van de cultuur in Europa, in plaats van de realisatie van het subsidiariteitsbeginsel, wordt zo onbedoeld een omgekeerde weg ingeslagen. Op zijn best leidt die tot het rondpompen van geld, dat immers van de lidstaten afgetapt moet worden alvorens het via ‘Europa’ weer bij gelukkigen in die staten terecht komt.

In de derde plaats zou wrikken aan de bestaande ‘culturele paragraaf’ wel eens een omgekeerd effect kunnen hebben. Niet alle lidstaten zijn ingenomen met het bestaan van

artikel 128. Niet denkbeeldig is dat er pogingen zullen worden ondernomen om het maar helemaal te schrappen, als het met de wijzigingsvoorstellen op de agenda staat.

Het belangrijkste argument tegen verdragswijzigingen op dit punt is echter dat zij geen oplossing vormen voor het gesignaleerde probleem: het gebrek aan wil of interesse bij de Europese Commissie, bij de eurobureaucratie, om de bestaande mogelijkheden die het Verdrag van Maastricht ten aanzien van cultuur biedt, te gebruiken. Dat probleem wordt immers niet verholpen door de verdragstekst te wijzigen.

Mondiale marktwerking en quotaregeling

In het debat binnen ‘Europa’ over cultuur en cultuurpolitiek was een van de centrale, zo niet het centrale thema, de bedreiging van nationaal cultuurbeleid door marktwerking op Europees niveau, met name op die terreinen van cultuurpolitiek die taalgebonden zijn. Taal stelt immers een natuurlijke maar onverbiddelijke grens aan de schaalvoordelen van marktvergroting.

Precies deze zelfde problematiek keerde terug in de onderhandelingen in het kader van de GATT, de wereldhandelsvereenkomst, in 1993.

Bij de afspraken over de audiovisuele sector verzette de Europese Unie zich tegen liberalisering van de Europese markt met als argument dat grotere marktwerking negatief zou uitwerken voor de eigen cultuurindustrie, omdat deze niet zou kunnen concurreren met de Amerikaanse. De laatste beschikt immers over immense taal- en schaalvoordelen en kan daarom zowel veel goedkoper produceren als veel gemakkelijker zijn producten afzetten.

Natuurlijk zijn er verschillen. Bij de GATT gaat het alleen om afspraken over marktwerking. Pretenties op het gebied van mondiaal cultuurbeleid ten dienste van de wereldburger ontbreken. De als opvolger van de GATT opgerichte World Trade Organisation

(WTO) kent wel een gerechtshof dat oordeelt over geschillen, maar dit is toch geen equivalent van een ex nihilo rechtscheppend Europees Hof dat zich soeverein weet ten opzichte van de lidstaten.

De kwestie heeft zich in Brussel toegespitst op een mogelijke quotaregeling met betrekking tot televisie: 51 procent van het aanbod aan films op televisie binnen de Europese Unie zou in de EU vervaardigd moeten zijn. Een voorstel dat vooral door Frankrijk werd gedaan. Men krijgt daarbij de indruk dat degenen die bij de vrijmaking van de Europese binnenmarkt niet zulke problemen zagen bij de bescherming van nationaal cultuurbeleid, de vrijmaking van de wereldmarkt wel als bedreiging van een (niet bestaand) Europees cultuurbeleid zien. De indruk is overigens tenminste voor een deel onjuist: net als bij gevechtshelikopters bedoelen de Fransen hier bij films ‘Franse’ als ze het over ‘Europese’ hebben.

De argumenten om tot nationale cultuurpolitiek te komen, berusten voor een niet gering deel op de wetenschap dat veel uitingen van kunst en cultuur niet op basis van economisch rendement tot stand zouden kunnen komen. Dit geldt met name voor die uitingen die taal- en cultuurgebonden zijn, en daardoor ook niet door middel van massamedia op grotere schaal publiek kunnen vinden. Zulke argumenten kunnen op het niveau van Europese Unie echter maar in beperkte mate worden herhaald, juist omdat er in deze zin geen Europese cultuur bestaat: er bestaat geen Europese taal en geen daaraan vastgeklonken cultuur. ‘De’ Europese cultuur is een mozaïek, een gelaagd mozaïek zelfs van allerlei historisch gegroeide culturele uitingen en verschijningen die de laatste eeuw voornamelijk in het kader van de nationale staat worden behouden of zich verder ontwikkelen.

Dat het karakteristieke van de cultuur van Europa gelegen is in haar verscheidenheid is een gemeenplaats waarvan de implicaties niettemin vaak over het hoofd worden gezien. Maar even verscheiden is het cultuurbeleid van de Europese staten. Hierin is alleen een argument gelegen om niet te veel op supranationaal niveau op het gebied van de cultuurpolitiek te ondernemen - aangezien die onderlinge verscheidenheid erin zal resulteren dat zulk Europees beleid geheel uiteenlopende effecten in de lidstaten heeft. Bescherming van de cultuurproductie dient daarom in de eerste plaats op nationaal niveau plaats te vinden, en daarbij is de Europese Unie niet veel minder problematisch dan de Wereldhandelsorganisatie. Dit vereist eerder minder dan meer Europese cultuurpolitieke pretenties.

Conclusies

Ik ben geen aanhanger van het tegenwoordig dominante geloof in de neoklassieke economische theorie, dat stelt dat vrijhandel in alles tot een optimale en evenwichtige situatie van welvaart leidt. Dat geldt al niet voor het eigenlijke domein van de theorie, reden te minder om dit dogma op het gebied van kunst en cultuur te onderschrijven. Hieruit volgt dat een zekere bescherming van kunst en cultuur ook op Europees niveau gewenst is. Daar past echter enig voorbehoud bij. 'Europees niveau' houdt niet per definitie de werkingssfeer van de Europese Unie in. Terecht is ook in het Verdrag van Maastricht inzake cultuur veel ruimte overgelaten aan de Raad van Europa, waarvan veel meer staten lid zijn dan van de Unie.

In de tweede plaats: aangezien er geen 'Europese cultuur' bestaat, alleen maar een optelsom van de cultuur en cultuurpolitiek van de lidstaten, is de uiterste terughoudendheid gewettigd als het gaat om cultuurpolitiek van de Europese Unie. Is het wat dit aangaat niet paradoxaal dat nu wordt aangedrongen op

aanvaarding van quota voor 'Europese' programma's in het kader van de WTO, terwijl binnen de Europese Unie overeenkomstige maatregelen op nationaal niveau in tendentie worden afgewezen als in wezen discriminatoir?

Kunnen wij ook geen lering trekken uit de wijze waarop overeenkomstige regelingen in ons land hebben gewerkt? De verplichting aan zendgemachtigden om 20 procent van hun zendtijd aan culturele programma's te besteden, heeft voornamelijk tot jezuïtische acrobatiek in de omschrijving van programma's geleid. Daar staat tegenover het succes van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties dat de productie en uitzending van specifieke programma's op artistiek en cultureel gebied financiert. Langs deze weg worden programma's gemaakt en uitgezonden waarmee anders geen van beide was gebeurd. Dat is heel wat anders dan al uitgezonden programma's achteraf van een etiket voorzien. Het model van het Stimuleringsfonds zou ik echter niet graag op Europees niveau gerepliceerd zien. Een strikte toepassing van het subsidiariteitsbeginsel is hier gewenst, om te voorkomen dat op een ingewikkelde, ondoorzichtige en kostbare wijze gelden voor cultuurpolitiek eerst onttrokken worden aan lidstaten die vervolgens weer ten goede komen aan projecten binnen die staten.

Evenmin valt toegevoegde waarde te verwachten van bovenationale samenwerking op het niveau van de cultuur. Voorbeeld is hier vanzelfsprekend de defensie-industrie, want in nationaal prestige zijn defensie en cultuur aan elkaar gewaagd. Schaalvoordelen zouden doen verwachten dat een gemeenschappelijke *Eurofighter* goedkoper zou zijn dan een nationaal alternatief, maar daarvan is bij deze beoogde jachtbommenwerper evenmin sprake als bij zijn voorganger, de Tornado.

Kortom: Europese cultuurpolitiek is gewenst, maar dan vooral in de vorm van het als

Europese Unie stimuleren van nationaal cultuurbeleid. De eigen taak ligt daarnaast bovenal in het verbeteren en versterken van transnationale culturele uitwisseling, die echter geenszins tot die tussen de lidstaten beperkt mag blijven. Dit vereist enerzijds grote terughoudendheid, zelfs gegeven de beperkte verdragsrechtelijke mogelijkheden, anderzijds juist krachtige inspanningen om de toch vooral nationaal gedefinieerde en aan taal gebonden verscheidenheid in cultuuruitingen te beschermen zowel tegen marktwerking op Europees als op mondiaal niveau.

Noten

1. Zie voor de tekst van het artikel het kader in de hierna opgenomen reactie van Jessica Larive.
2. Zulke voorstellen stonden ook ter discussie op een bijeenkomst van culturele *non-governmental organisations*, leden van het Europese Parlement en andere betrokkenen, die in februari plaatsvond onder auspiciën van de Europese Culturele Stichting en het Comité voor cultuur van het Europese Parlement. De voorstellen vonden daar, blijkens het in *Boekmancahier* gepubliceerde verslag, warme instemming. Zie: S. Quaedvlieg-Mihailovi_ (1996) 'Cultural sector demands its share: roundtable discussion organised by the European Cultural Foundation and the European Parliament'. In: *Boekmancahier*, jrg. 8, nr. 28, 239-242.

Bibliografische gegevens

Tromp, B. (1996) 'Nationaal en Europees cultuurbeleid in de Europese Unie'. In: *Boekmancahier*, jrg. 8, nr. 30, 449-456.

Bart Tromp

was in 1996 hoogleraar theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en universitair hoofddocent politicologie aan de Rijksuniversiteit Leiden

Geen reden tot klagen

Hedy d'Ancona Vindt Tromp het nu wel of niet goed dat artikel 128 slechts defensief uitwerkt? In haar drie opmerkingen laat d'Ancona weten dat nationale cultuur zonder uitwisseling helemaal niet kan bestaan. Ook vertelt ze hoe '128' moet worden aangescherpt.

Luisterend naar Tromps boeiende betoog, bekruipt mij de behoefte om een drietal opmerkingen te maken. De eerste is: wat Bart betreft blijft het tobben!

Laat me dat toelichten. In 1989 - ik was een blauwe maandag minister, vérs uit het Europese Parlement - mocht ik de studie van Tromp in ontvangst nemen die beschreef wat de effecten van de Europese eenwording op het Nederlands cultuurbeleid zouden zijn. Een tamelijk huiveringwekkend relaas en mijn speech, voorbereid door alerte ambtenaren, ademde diezelfde geest uit.

Natuurlijk kon ik als overtuigd Europeaan die benauwdheden niet over mijn lippen krijgen. Cultuur is immers grenzeloos, en Europese eenwording en mondialisering konden een verrijking betekenen voor de nationale cultuur. Trouwens: wat houdt het begrip 'nationale cultuur' in voor een samenleving waarin de cultuur, mede onder invloed van migranten, continu aan veranderingen onderhevig is?

Hoewel mijn toespraak wat positiever van toon werd, betekende dat allerm minst dat er in de Tweede Kamer of in het kunstenveld halsreikend werd uitgezien naar een Europees cultuurbeleid. Integendeel, steeds meer ontstond de behoefte om het Nederlands cultuurbeleid en ons subsidiesysteem voor kunst en cultuur te vrijwaren van buitenlandse invloeden. Ook ikzelf raakte ervan overtuigd dat, hoewel Europa wel degelijk wat te bieden had op het terrein van culturele samenwerking en uitwisseling, ons toch niets in de weg mocht worden gelegd als het ging om de ontwikkeling en toepassing van een eigen, nationaal beleid op dit gebied.

En aldus geschiedde het. Onder het Nederlands voorzitterschap werd het verdrag aangevuld, geactualiseerd en gewijzigd. Als fungerend voorzitter van de Raad van Cultuurministers kon ik een cultuurparagraaf (artikel 128) aan het Verdrag toevoegen, waarin lidstaten de

vrijheid kregen om hun eigen nationale cultuurbeleid gestalte te geven. Daarmee werd cultuur onttrokken aan de vigerende Europese wetgeving op het terrein van de vrije uitwisseling van goederen en diensten. Cultuur mocht vanaf dat moment op basis van nationale criteria gesubsidieerd (blijven) worden.

Daarnaast mocht er wel een Europees cultuurbeleid ontwikkeld worden, maar slechts als aanvulling op het nationale beleid. En tenslotte - en dat was een belangrijke bepaling - moest er op andere beleidsterreinen rekening worden gehouden met de culturele effecten. Hoe je het ook wendt of keert, de culturele paragraaf had een zeer defensief karakter en dat was ook wat een meerderheid van de Kamer wenste, een meerderheid van de cultureel geïnteresseerden wilde en ambieerde.

Anno 1996 blijkt dat de paragraaf vooral voldaan heeft aan dat defensieve uitgangspunt. Er is nauwelijks sprake van een Europees cultuurbeleid, omdat programma's ter bescherming van het Europees Cultureel Erfgoed (Rafaël) of programma's ter bevordering van culturele netwerken (Caleidoscoop) het volgens de jongste raadsvoorstellen tot het jaar 2000 moeten doen met een bedrag dat ongeveer overeen komt met hetgeen de gemeente Rotterdam in een halfjaar aan cultuur besteedt. Van 'het rekening houden met' is al helemaal geen sprake.

Deze ontwikkeling komt dus - zou ik denken - precies tegemoet aan hetgeen Bart Tromp destijds wenste en nodig achtte. Als hij klaagt dat het tot nu toe niets geworden is met de Europese cultuurpolitiek, dan wordt hij op zijn wensen van eertijds bedient.

Desalniettemin, en dat is mijn tweede opmerking: voorbij provincialisme en angst voor het verlies aan eigen identiteit, kán nationale cultuur niet zonder Europese of mondiale dimensie. In opeenvolgende

cultuurnota's wordt 'internationalisering' als een van de speerpunten van het cultuurbeleid genoemd. Dat moet mijns inziens méér betekenen dan de simpele im- of export van cultuurproducten. Echte vernieuwing op het gebied van de cultuur kan slechts plaatsvinden door confrontatie met wat elders wordt gecreëerd. Door coproductie en samenwerking, los van het formele beleid, vindt dit continu plaats. Overal ter wereld manifesteren zich Nederlandse kunstenaars, op tentoonstellingen, beurzen en festivals. Architecten en vormgevers werken overal, beeldende kunstenaars en podiumkunstenaars werken buiten de eigen landsgrenzen. Kunstacademies doen voluit mee aan de uitwisseling van leraren en leerlingen. Dit is de vernieuwende en inspirerende kant van Europese samenwerking waar, wat mij betreft, meer in geïnvesteerd moet worden.

De laatste opmerking betreft het zogenaamde Europees burgerschap. Die notie kan niet zonder een culturele component. Het hart van de burger gaat echt niet sneller kloppen bij discussies over institutionele hervormingen of de Europese monetaire samenwerking. Dat gebeurt wellicht eerder bij zaken die verwijzen naar ons gemeenschappelijk erfgoed: de restauratie van de Acropolis, van Venetië of van Santiago de Compostela. Ook in Nederland zijn dit soort effecten van Europese cultuurpolitiek waarneembaar. Zo kunnen de inwoners van Den Helder genieten van het - dankzij Europese gelden herstelde - fort Kijkduin.

Kortom: ik vind mét Tromp dat paragraaf 128 nog niet aan de verwachtingen over de bescherming van cultuur binnen Europa heeft voldaan. Anders dan hij vind ik dat de paragraaf daarom bij de komende Intergouvernementele Conferentie aangescherpt moet worden. Deze conferentie, die in juni 1997 in Nederland zal

Hedy d'Ancona

was in 1996 namens de PvdA lid van het Europees parlement en was van 1989 tot 1994 minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

plaatsvinden, is een vervolg op die uit 1992 in Maastricht, en geeft de mogelijkheid om het Unie-verdrag wederom bij te stellen en aan te vullen.

Zowel de cultuurcommissie van het Europese Parlement als het Europees platform op het gebied van kunst en cultureel erfgoed (European Forum for the Arts and Heritage) zijn het erover eens dat de bepaling dat bij beslissingen op andere beleidsterreinen rekening moet houden met onbedoelde effecten op het gebied van kunst en cultuur, specifiek moet worden ingevuld. Een mogelijkheid is door cultuureffectrapportages. Die kunnen van groot belang zijn voor de omroep politiek of voor het te ontwikkelen beleid rond de nieuwe informatietechnologie. Ten tweede vindt men dat de bepalingen rond het principe van 'subsidiariteit' verduidelijking behoeven, in verband met de ontwikkeling van een Europees cultuurbeleid *naast* het nationale beleid. En tenslotte wil men dat besluiten in de Europese Ministerraad niet langer via unanimiteit tot stand komen, maar door meerderheidsbesluitvorming en medezeggenschap van het Europees Parlement.

Bibliografische gegevens

Ancona, H. d'. (1996) 'Geen reden tot klagen'. In: *Boekmancahier*, jrg. 8, nr. 30, 456-458.

Europa kan zonder hallelujagezang

Jessica Larive Jessica Larive, euro-parlementariër namens de VVD, neemt een liberaler standpunt in ten aanzien van cultuur dan haar collega-parlementariërs Pex en d'Ancona. De culturele paragraaf in het Verdrag van Maastricht is volgens Larive noodzakelijk om het cultureel verkeer binnen Europa te stimuleren. Maar Europa moet afblijven van het nationale cultuurbeleid.

Ons nationale cultuurbeleid zou er anno 1996 anders uit hebben zien, indien er geen culturele paragraaf was toegevoegd aan het Verdrag van Maastricht. Vóór het Verdrag van Maastricht was er geen enkele Europese afspraak op het gebied van cultuur. Wel bepaalde artikel 36 van het Verdrag van Rome dat de lidstaten de invoer, uitvoer of doorvoer van cultuurproducten mochten beperken, ter bescherming van hun nationaal, artistiek, historisch en archeologisch bezit. Maar deze uitzondering mocht niet leiden tot handelsbelemmeringen of discriminatie. Nationaal cultuurbeleid is echter per definitie marktcorrigerend: door middel van subsidies en steunmaatregelen wordt een 'kunstmatige' markt gecreëerd. Dit zou na 1992 in strijd zijn met de vrije-marktprincipes van het verenigde Europa. Nationale steunmaatregelen en discriminatie naar nationaliteit zouden verboden zijn. Onze kunst en onze cultuursubsidies zouden daardoor in de gevarenzone kunnen komen. Dankzij de culturele paragraaf heeft cultuur een uitzonderingsstatus gekregen, en is er duidelijk-

heid gekomen in de taken en bevoegdheden van de Europese Unie enerzijds en de lidstaten anderzijds.

Bart Tromp meent in zijn inleiding dat diezelfde paragraaf in het Europese verdrag verwachtingen wekt over de bescherming van cultuur binnen Europa, die in de praktijk nooit kunnen worden waargemaakt. Maar laten we, vóór ik hier nader op inga, eens kritisch kijken naar de inhoud van de culturele paragraaf, artikel 128 van het Verdrag van Maastricht. We moeten weten waar we over praten en niet iedereen loopt met dat verdrag op zak.

Een goede aanvulling

U leest: 'bijdrage leveren', 'eerbiedingen van de nationale en regionale verscheidenheid', 'samenwerking bevorderen', 'aanmoedigen', 'ondersteunen' enzovoort. De culturele paragraaf beoogt mijns inziens duidelijk dat Europa slechts een bijdrage levert aan het nationale cultuurbeleid van de lidstaten. Dat is exact wat de Europese Unie momenteel doet. De cultuurparagraaf maakt het mogelijk dat de

Artikel 128

1. De Gemeenschap draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de Lid-Staten ondeerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed.
2. Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht de samenwerking tussen de Lid-Staten aan te moedigen en zo nodig hun activiteiten op de volgende gebieden te ondersteunen en aan te vullen;
 - verbetering van de kennis en verbreiding van de cultuur en de geschiedenis van de Europese volkeren,
 - instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang,
 - culturele uitwisseling op niet-commerciële basis,
 - scheppend werk op artistiek en literair gebied, mede in de audiovisuele sector.
3. De Gemeenschap en de Lid-Staten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake cultuur bevoegde internationale organisaties, met name met de Raad van Europa.
4. De Gemeenschap houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van dit Verdrag rekening met de culturele aspecten.
5. Om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel neemt de Raad:
 - volgens de procedure van artikel 189 B en na raadpleging van het Comité van de Regio's, stimuleringsmaatregelen aan, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten. De Raad besluit tijdens de gehele procedure van artikel 189 B met eenparigheid van stemmen;
 - met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie aanbevelingen aan.

nationale staten hun eigen cultuurbeleid vaststellen, en de Europese Unie zorgt voor een toegevoegde waarde. Artikel 128 is nooit opgezet met de gedachte dat cultuur in Europa volledig gereguleerd zou worden door de Europese Unie. Dergelijke verwachtingen zijn uit den boze.

Wat je wel van de Europese Unie mag verwachten, is een goede Europese aanvulling op de verschillende nationale cultuurbeleidslijnen. De communautaire acties op cultureel gebied die sinds 1992 zijn ontwikkeld, zijn voornamelijk bedoeld om kennis van en begrip voor elkaars culturen te krijgen. In dit verband krijgen de volgende thema's bijzondere aandacht binnen het huidige beleid van de Europese Unie: de bescherming van het Europees cultureel erfgoed, de bevordering van het boek en het lezen, de ontwikkeling van een Europese audiovisuele ruimte, en de bevordering van een culturele dialoog met de landen buiten Europa. Voor deze doelstellingen zijn Europese programma's opgezet (Caleidoscoop, Ariane en Rafaël), die nog niet allemaal

operationeel zijn. De verwachting is dat deze plannen vanaf 1997 van start kunnen gaan. Ik heb er het volste vertrouwen in dat deze Europese programma's een uitstekende *aanvulling* zijn op ons nationale cultuurbeleid.

Omdat de culturele paragraaf niet meer pretenties heeft dan geschetst, ben ik het niet eens met Bart Tromp dat de culturele paragraaf te hoge verwachtingen zou scheppen die in de praktijk nooit kunnen worden waargemaakt. Het gaat er immers maar om *welke* verwachtingen je hebt. De verwachtingen die ik heb van het artikel, kunnen wel degelijk worden waargemaakt. De grootste kracht van de culturele paragraaf schuilt volgens mij echter in de bepaling dat de Unie rekening moet houden met culturele aspecten. Daardoor is het nu mogelijk zaken als bijvoorbeeld de grensoverschrijdende vaste boekenprijs vanuit een ruimere invalshoek dan de puur economische te beschouwen.

Geen Europese cultuurworst

Over de gewenste bevoegdheden van de Europese Unie verschillen Bart Tromp en ik minder van mening. Tromp stelt dat ‘het Europees cultureel klimaat gedijt bij het bevorderen van de cultuur op nationale schaal’. En dat te veel bevoegdheden van de Europese Unie op het gebied van cultuur dit proces dwarsbomen. Cultuur kan tot op zekere hoogte voldoende door de lidstaten worden geregeld en moet dus niet bedolven worden onder Europese regelgeving. Maar dit sluit coördinatie en samenwerking op het niveau van de Unie niet uit.

Maar eerst zou ik aan Tromp willen vragen wat hij onder *het* Europees cultureel klimaat verstaat. Ik geloof niet in één Europese cultuur. De Europese cultuur is een cultuur van culturen en daarom kan de Unie geen invloed op *de* cultuur uitoefenen. De Unie kan wel, zoals geschetst, activiteiten ontplooiën ten behoeve van de verschillende culturen binnen Europa, maar Europa moet afblijven van het nationale cultuurbeleid. Wat dat betreft ben ik het met Tromp eens. We streven niet naar één Europese cultuurworst, maar naar eenheid in verscheidenheid. De kracht van de Europese Unie ligt juist in de tradities van de vijftien aangesloten lidstaten. Door het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal ontstaat intensiever contact tussen de verschillende culturen in de lidstaten, die daardoor verrijkt worden.

Te veel bevoegdheden van de Europese Unie op het gebied van cultuur is niet juist, en wat mij betreft komen die er ook niet. Liberalen willen absoluut geen centrale regels. Artikel 128 garandeert dat de Unie alleen op cultureel gebied *mag* optreden als dit op communautair niveau doeltreffender is: het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel. Op grond van dit beginsel wordt een onderscheid gemaakt tussen de Europese en de nationale bevoegdheden: ‘Op gebieden die niet onder haar exclusieve

bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt’ (Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 3 B). In alle andere gevallen behouden de lidstaten, regio’s en lokale autoriteiten hun voorrechten en blijven zij verantwoordelijk. En zo moet het ook zijn.

De werking van de markt

De bezorgdheid dat nationaal cultuurbeleid door marktwerking op Europees niveau bedreigd wordt, is ten dele gerechtvaardigd. Het concurrentievermogen van de verschillende lidstaten is ongelijk. De culturen van de kleinere lidstaten, zoals bijvoorbeeld Nederland, Vlaanderen en Denemarken, hebben een *kwantitatief* kleiner draagvlak. Deze landen beschikken over minder middelen en een minder grote afzetmarkt dan bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk of Engeland. In de relatief kleine landen loopt de productie van bepaalde kunstvormen daardoor de kans onbetaalbaar te worden.

In eerste instantie denk ik hierbij aan cultuuruitingen die rechtstreeks of indirect verbonden zijn aan de taal, zoals toneel, letteren en film. Enige vorm van aanmoediging is daarom noodzakelijk. Ik gebruik hier bewust het woord *aanmoediging*. Ik zie (Nederlandse) cultuur liever bloeien door een aanmoedigingsbeleid dan beschermd door quota. Daarom ben ik een fervent tegenstander van verplichte Europese quota, zoals de socialisten die in het Europese Parlement willen opnemen in de Europese richtlijn ‘Televisie zonder grenzen’. En daarom ben ik een fervent voorstander van het MEDIAprogramma van de Europese Unie,

dat de productie en distributie van Europese films en televisieprogramma’s de helpende hand toesteeft. Het vertalen van Europese literatuur zie ik ook als een duidelijke Europese taak. Daarom heb ik het Gutenberg-programma opgesteld, dat nu in Ariane is opgenomen.

Voor de niet taalgebonden cultuuruitingen zijn de mogelijkheden van een vrij cultureel verkeer groter dan de obstakels. Wie twijfelt aan het vermogen van de Nederlandse muziek, dans, beeldende kunst, bouwkunst en musea om zich binnen de Unie staande te houden, twijfelt in wezen aan de kwaliteit van de eigen culturele prestatie. Ik twijfel absoluut niet aan die kwaliteit. De Nederlandse cultuur zal zich wel redden. Hetzelfde principe geldt voor de verschillende Europese culturen ten opzicht van ‘derde’, niet-Europese culturen. Mijn devies is: stimuleer de eigen cultuur, maar bescherm niet de culturele markt tegen producten van buitenaf.

Gezonde concurrentie

Bart Tromp besluit zijn inleiding met de stelling dat de publieke omroep een zaak van nationaal cultuurbeleid is, en derhalve een uitzonderingsstatus verdient binnen Europa. Het zal velen inmiddels duidelijk zijn dat Liberalen voorstander zijn van een duaal bestel: een sterke publieke omroep die zorgt voor informatie en eigen culturele identiteit, en daarnaast ruimte voor de commerciële omroep. Geen machtsconcentratie, maar keuzemogelijkheden. Ik ben ervan overtuigd dat efficiency en professionalisering de publieke omroep meer concurrentiekracht opleveren dan grote subsidiebedragen.

Ik ben geen voorstander van vrijstelling van Europese regels over mededinging en machtsconcentratie voor de publieke omroep, maar voor gelijke kansen. Wel is het mijns inziens normaal dat wanneer de publieke omroep zoals in Portugal taken krijgt die de commerciële

omroep niet heeft, daar een financiële compensatie tegenover staat. Het Hof van Justitie was daar onlangs heel duidelijk over. Wel wordt geëist dat in de begroting duidelijk de kosten voor de extra taken worden aangegeven, en dat de financiële compensatie die kosten niet overstijgt. De publieke omroep in ons eigen land kent voordelen, bijvoorbeeld inkomsten via omroepbijdrage en opname in het ‘must carry’-pakket¹. Tegenover deze voordelen moet de publieke omroep volgens het Hof van Justitie aantoonbaar extra taken op zich nemen.

Overigens zie ik niet in waarom universele dienstverlening voorbehouden zou zijn aan de publieke omroep. Bepaalde taken daarvan kunnen mijns inziens aan privéondernemingen worden toevertrouwd. Schadelijke machtsconcentraties en voortrekkerij, om het even of het nu van publieke omroep of van commerciële omroep is, zijn uit den boze. Het criterium moet algemene toegankelijkheid en betaalbaarheid zijn. Die kunnen zowel de publieke als de commerciële omroep bieden. Daarom geen hallelujagezang over de publieke omroep. Geen stralenkransen en uitzonderingsposities. Geen publieke omroep die als een soort omroepkerk waakt over de ziel van de kijker.

Noot

1. Het verplichte basispakket voor kabelexploitanten, opdat iedereen toegang heeft tot de publieke omroep.

Bibliografische gegevens

Larive, J. (1996) ‘Europa kan zonder hallelujagezang’. In: *Boekmancahier*, jrg. 8, nr. 30, 458-462.

Geen tegenstelling tussen Europese Unie en Nederlands cultuurbeleid

Peter Pex Alleen op nationale schaal cultuur bevorderen is in tegenspraak met de cultuur zelf, meent Peter Pex, europarlementariër namens EVP/CDA. De Europese Unie maakt zich bovendien sterk voor het behoud van de Nederlandse cultuur. Pex verzet zich fel tegen de eurosceptische opvattingen van Bart Tromp.

Europa en Nederland vormen per definitie geen tegenstelling. Nederland is onderdeel van de Europese Unie. Het gaat niet om twee identiteiten, de een vloeit over in de ander. Dat vraagt om samenwerking op Europees niveau. Daarom spijt het me te moeten constateren dat Bart Tromp in zijn inleiding eurosceptisch is. Alvorens ik op zijn stellingen inga, wil ik een aantal kanttekeningen maken.

Vrije markt en cultuurbescherming

Als voorstander van de liberalisering van markten vind ik het van groot belang dat de Europese Unie een bijdrage levert aan het oplossen van de zogenaamde 'unfinished business' van het GATT-akkoord van Uruguay. Dat geldt met name voor de audiovisuele diensten.¹ Het liberaliseren van markten moet op multilateraal niveau geregeld worden. Een dergelijk akkoord zal slechts tot stand komen als er sprake is van wederkerigheid in het

openstellen van elkaars markten. Het gebrek aan bereidheid hiertoe is de hoofdreden waarom de onderwerpen cultuur en audiovisuele diensten niet werden opgenomen in de GATT-akkoorden. Zoals gezegd, multilaterale akkoorden hebben de voorkeur. Bij bilaterale akkoorden wint altijd de sterkste. In het geval van de audiovisuele sector zijn dat dus altijd de Verenigde Staten. Protectionisme moet worden bestreden.

Een vrije markt propageren en ondertussen allerlei verkapt protectionistische maatregelen onder het mom van cultuurbescherming toestaan is een contradictie. Wat dat betreft heeft Tromp gelijk. Tal van beschermingsmaatregelen werden getroffen in de oude Europese richtlijn 'Televisie zonder grenzen'. Terecht stelt Tromp dat die richtlijn verbeterd moet worden. We maken daarom nu ook een nieuwe. Een belangrijk onderdeel van de beschermings-

maatregelen vormen de quota waarbij bepaald is dat meer dan 50 procent van de programma's van Europese oorsprong moet zijn. Zowel in de oude als de nieuwe situatie blijf ik tegen quota, omdat die volgens mij een rem vormen op de ontwikkeling van vrijwel elke sector. Ik vergelijk een quotum dan ook met een slaappil. De realiteit laat zien dat de Nederlandse omroepen dat geldt ook voor de commerciële omroep - veel meer programma's van Europese oorsprong aanbiedt dan de thans geldende quota vereisen, door de vraag van het publiek naar lokale en Europese programma's. Ik ben blij dat in het thans voorliggende voorstel van de Raad van Ministers de quota niet worden aangescherpt, maar zodanig vaag worden geformuleerd dat ze hun slaapverwekkende werking voor de sector voor een groot deel hebben verloren.

Het beest van de economie

Tromp maakt zich in zijn inleiding zorgen over de macht van de economie over de cultuur. Zijn we bij verdere liberalisering van markten overgeleverd aan 'het beest van de economie'? Ik geloof het niet. In de eerste plaats is een gezonde economie in Europa naar mijn mening noodzakelijk voor een dynamisch cultuurbeleid en dat geldt ook voor Nederland. Tromp legt te veel de nadruk op de economische drijfveren van de Europese Unie. Hij veronderstelt dat deze verantwoordelijk zijn voor de gebreken van een Europees cultuurbeleid. Net als Schlesinger vind ik dat we de culturele verscheidenheid van Europa moeten inzetten als een economisch goed met een meerwaarde.² De Europese Unie moet zeker geen culturele eenheidsworst worden. De Europese Unie moet enkel het raamwerk bieden, de voorwaarden scheppen waarbinnen elke lidstaat en elke regio zijn culturele verscheidenheid gelijkkelijk tot uitdrukking kan brengen. Juist een instelling als de Europese Unie geeft aan de regio's de mogelijkheden om zichzelf te zijn op cultureel gebied.

Tromp wijst erop dat zelfs het Europees Hof van Justitie economische implicaties belangrijker vindt en culturele argumenten geen basis acht voor het maken van uitzonderingen op het algemene EU-beleid. Waar hij wijst op een recent arrest van het Hof kan ik het niet met hem eens zijn. In het arrest van het Hof van 10 september 1996 (zaak 222/94) gaat het om het uitzenden van programma's uit andere lidstaten. België wilde bepaalde uitzendingen tegenhouden. Het Hof was het hier niet mee eens. Inderdaad komen we hiermee aan bij de kern van het Europese cultuurbeleid, maar niet zoals Tromp dat bedoelt. Europees cultuurbeleid gaat over het beschermen en ondersteunen van de cultuur van de verschillende lidstaten en regio's. Het gaat hier niet om de bescherming van de Belgische cultuur, maar om het respecteren van de cultuur van andere lidstaten door België. België mag uitzendingen afkomstig uit andere lidstaten via de kabel niet weigeren op grond van cultuurbescherming. Dit zou een vorm van protectionisme zijn. Niet van de Europese cultuur, maar van de Belgische cultuur tegen de cultuur van de andere lidstaten. Het Hof maakt op dit punt terecht geen uitzondering. Dat doet het Hof op culturele en niet op economische gronden. Overigens wordt in het arrest in het geheel niet gesproken over economische gronden.

Ruimte voor cultuurbeleid

Met het Verdrag van Maastricht heeft de Europese Unie een cultuurparagraaf gekregen waar een beperkte, afgebakende ruimte wordt geschapen waarin de Europese Unie mag optreden. Het is echter vaak moeilijk om uit te maken of een bepaalde activiteit economisch, cultureel dan wel een gemengde activiteit is. De manier waarop de Europese Unie met cultuur omgaat wordt door Tromp getoetst aan de maatstaven van een nationaal beleid. In

Nederland moet er één cultuurbeleid zijn, geldend voor het hele land. Dat gaat juist niet op voor de Europese Unie, waar de verschillende situaties in de verschillende lidstaten gerespecteerd dienen te worden. Bovendien mag het optreden van de Europese Unie volgens het Verdrag slechts aanvullend zijn. Alles wat de Europese Unie aan cultuurbeleid doet, moet een meerwaarde voor de lidstaten hebben. EU-programma's zoals Rafaël (Europees cultureel erfgoed), Caleidoscoop (culturele evenementen) en Ariane (stimuleringsactie voor het lezen van boeken) beogen zo'n meerwaarde te bereiken. Deze programma's zijn verbeterd, gestroomlijnd en meerjarig gemaakt naar aanleiding van de introductie van de cultuurparagraaf in het Verdrag.

Buiten de cultuurparagraaf van het Verdrag zijn er tal van terreinen waar de Europese Unie beleid voert dat culturele aspecten in zich draagt. Al vóór het Verdrag van Maastricht 'deed' de Europese Unie aan cultuur. De Structuurfondsen bijvoorbeeld herbergen (nog steeds) een flink aantal projecten die in het teken van cultuur staan. Bovendien zijn er ook nog eens communautaire initiatieven die een enorme culturele impact hebben, zoals het Interreg-programma voor grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland en België. Door projectmatige samenwerking kan in het kader van Interreg aandacht worden besteed aan elkaars cultuur en hoe daar lering uit te trekken. Tenslotte zijn er nog de akkoorden met derde landen. Daarin is bijna standaard een gedeelte over culturele samenwerking opgenomen. Dit soort akkoorden staat ook wel bekend onder de verzamelnaam 'partnerschaps- en samenwerkingsakkoorden'.

Het culturele plaatje van de Europese Unie is zozegd omvangrijker dan Tromp doet voorkomen. De cultuur duikt, goed beschouwd, op in bijna elk soort beleid van de Europese Unie.³ Van telecommunicatie tot transport en

van toerisme tot milieu. De Europese Unie geeft meer uit aan cultuur dan het EU-budget voor cultuur doet vermoeden. Dat de uitgaven voor cultuur slechts een zeer gering percentage vormen van de totale uitgaven, komt doordat andere soorten van beleid van oudsher zo'n geweldig aandeel van het budget opslokken. Men denke bijvoorbeeld aan het landbouwbeleid waarmee de Europese Unie is begonnen. Overigens wil ik erop wijzen dat ook in de Nederlandse begroting slechts een gering percentage is ingeruimd voor cultuur.

Bij alles wat we als mensheid ondernemen komen we in aanraking met cultuur en dus ook met cultuurbeleid. Dat geldt ook voor terreinen waar we niet uitdrukkelijk als Europese Unie afspraken gemaakt hebben over culturele aspecten. De Europese Unie is geenszins een belemmering voor de cultuur. Het is een aanvullende stimulans. Onlangs is er een document van de Europese Commissie besproken in het Europees Parlement over de culturele aspecten in tal van beleidsterreinen.⁴ Het Europees Parlement stelt dat conform het Verdrag binnen de afzonderlijke beleids-terreinen daadwerkelijk meer gelet dient te worden op de implicaties van het EU-beleid op de cultuur.

Voortschrijdende informatiemaatschappij

De Europese samenleving verandert. Een samenleving die steeds meer moet samenwerken om te kunnen voldoen aan economische groei en het genereren van banen. Jacques Delors gaf in zijn 'Witboek over groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen' de weg aan waarlangs nieuwe bronnen aangeboden moeten worden voor meer werkgelegenheid.⁵ Als een van de speerpunten noemde hij terecht de audiovisuele sector. Door het voortschrijden van de techniek en de industrie verandert onze cultuur, nu zelfs sneller dan wij ons kunnen voorstellen. Op het kruispunt van de zich

opdringende informatiemaatschappij en de introductie van nieuwe technologieën in de samenleving kan de Europese Unie een meerwaarde leveren. Door één kader te scheppen voor het omgaan met de nieuwe vragen die door de informatiesamenleving worden opgeroepen, wordt voorkomen dat elke lidstaat het wiel gaat uitvinden en tijdens het uitvinden de boot mist ten faveure van de Verenigde Staten en Japan. En dan heb ik het concreet over auteursrechten, intellectuele eigendom, normeringen enzovoorts. Een coherent beleid is bittere noodzaak, vooral in de snel veranderende wereld van de media, die geen grenzen kent.

Tromps stellingen

Na deze korte uitweiding zal ik ingaan op de stellingen van Bart Tromp. Hij poneert als eerste dat de culturele paragraaf verwachtingen wekt over bescherming van cultuur binnen Europa, die in de praktijk nooit kunnen worden waargemaakt. Maar welke verwachtingen wekt artikel 128 van het Verdrag überhaupt? Als de Europese Unie zich moet beperken tot aanvullend beleid, dan is het duidelijk dat de Europese Unie niet zoveel kan en mag. De Europese Unie kan slechts samenwerking bevorderen en ondersteunen. Niet meer, maar ook niet minder. Op basis hiervan moet de cultuur in de Europese Unie beschermd worden. Het Verdrag is inderdaad te beperkt om aan de taak van de bescherming van de cultuur volledig toe te komen. Aanpassing is daarom gewenst. Terecht is daaraan in de discussie ter voorbereiding van de volgend jaar te houden Intergouvernementele Conferentie aandacht besteed.

De informatiemaatschappij vraagt om het beschermen van een aantal waarden. En in de mondiale situatie waarin we ons nu bevinden kan alleen de Europese Unie bescherming bieden aan de burgers als het gaat om onder andere pluriformiteit, zelfbeschikkingsrecht

op informatie, vrijheid van meningsuiting en antidiscriminatoire uitlatingen. Door de grensoverschrijdende aard van de materie kunnen de lidstaten afzonderlijk dit niet effectief regelen.

Sommigen hadden verwacht dat Maastricht zou leiden tot één Europees cultuurbeleid. Gelukkig is de stelling wat dit betreft juist: deze verwachting is niet uitgekomen. Het waren overigens verwachtingen die gestoeld waren op een misverstand als zou de Europese Unie willen knagen aan de bevoegdheid van lidstaat Nederland om met zijn cultuur om te gaan zoals hij dat zelf wil.

Tromps tweede stelling, dat het Europese klimaat gedijt bij het bevorderen van de cultuur op nationale schaal en dat te veel bevoegdheden van de Europese Unie op het gebied van cultuur dit proces dwarsbomen, is juist, voor zover het bevorderen van cultuur op nationale schaal een Europees belang dient. Mijns inziens staat het beginsel van subsidiariteit zonder meer voorop. De Europese Unie moet het niet zoeken in het hebben van meer bevoegdheden. De Europese Unie moet voorwaarden scheppen waarbinnen de culturele verscheidenheid in Europa zo goed mogelijk gewaarborgd is. Pluriformiteit moet hoog in het vaandel staan. In het geval van de televisie betekent dit dat de Europese Unie zich sterk moet maken voor de programma-industrie om weerstand te kunnen bieden tegen de amerikanisering. Dan hebben we geen quota nodig.

Doch alléén op nationale schaal cultuur bevorderen is in tegenspraak met de cultuur zelf. Europese cultuur is in veel gevallen grensoverschrijdend van aard. Ik denk bijvoorbeeld aan de architectuur van kerken, de schilderkunst en de literatuur. Cultuur laat zich niet tegenhouden door fysieke grenzen. De cultuur zoekt zijn eigen weg, dwars door onze grenzen heen. De Europese dimensie valt niet tegen te houden. Dat was vroeger zo en dat is nu nog zo.

In zijn derde stelling meent Tromp dat de Europese Unie zich uiterst terughoudend dient op te stellen als het gaat om een communautaire cultuurpolitiek. Europees cultuurbeleid zou zich, net als het nationaal cultuurbeleid, moeten beperken tot de gevolgen van marktwerking en schaalvergroting, maar nu op mondiaal niveau, meent Tromp. Een terughoudende opstelling is, ik noemde het al eerder, om reden van subsidiariteit een juiste opstelling van de Europese Unie inzake het cultuurbeleid. Ik zie echter niet in waarom de Europese Unie in de mondialiserende economie geen gebruik mag maken van haar intrinsieke eigenschappen, namelijk de verscheidenheid van culturen. Voorwaarden scheppen om de culturele verscheidenheid aan bod te laten komen, dat is de taak van de Europese Unie. Of die voorwaarden op het terrein van de werking van de markt of bij de gevolgen van schaalvergroting of op nog een ander gebied liggen doet er niet toe. Als de situatie het vraagt moet de Europese Unie er staan. Klaar staan om waar nodig het beleid van de lidstaten aan te vullen en te ondersteunen.

Ik proef uit de stelling de vijandigheid die gevoeld wordt als het gaat om Europa en eigenlijk om alles wat zich buiten het Nederlands cultuurbeleid afspeelt. Laten we de zaak toch positief bekijken. Er liggen kansen om ook op terreinen die onze cultuur raken met vereende Europese krachten de economische wereld tegemoet te treden. En wel zonder onze Nederlandse cultuur daarbij te verliezen. Misschien valt er zelfs wel iets te winnen. Binnen de Europese Unie krijgt de regionale cultuur weer een kans. Het Neder-Saksisch is door de Europese Unie als taal erkend. Is het Gronings al officieel erkend door de Nederlandse regering?

Tromps vierde stelling, 'De publieke omroep is een zaak van nationaal cultuurbeleid en verdient in Europa derhalve een uitzonderings-

status', is wat moeilijk geformuleerd. Mijn opvatting is dat de publieke omroep niet alleen een zaak is van nationaal cultuurbeleid, maar voor heel Europa van groot belang is. Derhalve verdient de publieke omroep een uitzonderingsstatus binnen Europa. Ook de Europese Unie erkent het belang van de publieke omroep.⁶ De publieke omroep moet blijven om zekerheid te bieden aan de eisen van de omroep in het algemeen (pluriformiteit, zelfbeschikkingsrecht op informatie et cetera). Deze eisen mogen niet verloren gaan door het marktproces. In die zin moet de publieke omroep beschermd worden als hij in de markt de zwakke partij vormt. Tegelijkertijd mag de publieke omroep door de wetgeving niet te zeer beperkt worden in zijn handelen.

De tegenstelling tussen de publieke en commerciële omroep wordt gevormd door het verschil in doelstelling. De doelstelling van de publieke omroep moet zijn: goede programma's bieden. Mocht de publieke omroep geld verdienen, dan moet dat ook worden besteed aan de programma's. Geld verdienen is de doelstelling van de commerciële omroep. Ik wil niet zover gaan dat commerciële omroep niet zou mogen. Concurrentie tussen publieke en commerciële omroep kan heel gezond zijn voor beiden. De publieke omroep mag echter nimmer aan concurrentie ten onder gaan. Daarvoor is de functie die hij vervult te belangrijk in onze samenleving.

Met betrekking tot belangrijke evenementen, waaronder belangrijke sportevenementen, ben ik van mening dat iedereen de uitzendingen daarvan moet kunnen ontvangen. Derhalve mogen geen technische beperkingen (alleen via kabel) of financiële beperkingen (te hoge prijs) worden opgeworpen. Met name dit aspect dient op Europees niveau geregeld te worden. Hier heeft Europa een duidelijke taak.

Conclusie

Overheid en commercie kunnen de cultuur bevorderen en dichterbij de mensen brengen. De keuze voor welke cultuur ligt bij de mensen zelf. Deze keuze mag niet gehinderd worden door quota of financiële belemmeringen. De overheid - op nationaal niveau zowel als op Europees niveau - moet het aanbod stimuleren maar mag de vraag niet dicteren. Europees cultuurbeleid is het bieden van kansen aan de nationale en regionale culturen en het geheel daarvan beschermen.

Bij alles wat er in Europese Unie gebeurt staat één ding voor mij echter als een paal boven water: het subsidiariteitsbeginsel moet te allen tijde recht worden gedaan. Er mag immers niets door de Europese Unie ondernomen worden wat in de lidstaat of in de regio beter kan. De bron van onze cultuur blijft ontspringen in de eigen lidstaat en onze eigen regio. Europees cultuurbeleid is juist de bevordering van verscheidenheid. De Europese Unie ondersteunt onze Nederlandse cultuur.

Noten

1. Zie hiervoor onder andere: A. van Hemel, H. Mommaas en C. Smithuijsen (red). (1996) *Trading Culture: GATT, European cultural policies and the transatlantic market*. Amsterdam: Boekmanstichting.
2. Schlesinger, Ph. (1996) 'Should we worry about America?' In: *Trading Culture: GATT, European cultural policies and the transatlantic market*. Amsterdam: Boekmanstichting, 103.
3. Zie hiervoor, *Community support for culture*, een studie van Bates & Wacker voor de Europese Commissie (DG X), juni 1993.
4. Verslag van de Europese Commissie over de integratie van culturele aspecten in haar werkzaamheden, COM (96) 160.
5. Document van de Europese Commissie, COM (93) 700.
6. Resolutie van het Europees Parlement, documentnr. A4-0243/96.

Peter Pex

was in 1996 namens EVP/CDA lid van het Europees Parlement, als vice-voorzitter van de commissie externe economische betrekkingen en plaatsvervangend lid van de commissie cultuur, jeugd, onderwijs en media

Bibliografische gegevens

Pex, P. (1996) 'Geen tegenstelling tussen Europese Unie en Nederlands cultuurbeleid'. In: *Boekmancahier*, jrg. 8, nr. 30, 462-467.