

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
Den Haag

Den Haag
29 april 2005

Ons kenmerk
IB/2005/12575

Onderwerp
Conventie Culturele Diversiteit

Bijlage(n)
1. Gezamenlijke EU-reactie
2. Verslag van de besprekingen van de 2e
onderhandelingsronde in Parijs
3. Gedragscode

In de brief van 16 december 2003 heb ik u geïnformeerd over de resultaten van de 32^e Algemene Conferentie van Unesco. Eén van de belangrijkste uitkomsten was het besluit om de bescherming en bevordering van wereldwijde culturele diversiteit vast te leggen in een juridisch bindend instrument. Dit heeft inmiddels geleid tot een *draft Convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions*.

Naar verwachting zal in oktober 2005 deze ontwerpverdragstekst ter goedkeuring aan de 33^e Algemene Conferentie worden voorgelegd. Sinds eind september 2004 hebben binnen Unesco twee intergouvernementele onderhandelingsrondes plaatsgevonden over de tekst van de conventie. Eind mei a.s. vindt een derde - en waarschijnlijk laatste - onderhandelingsronde plaats.

Graag wil ik, als coördinerend minister voor Unesco, u mede namens de minister van Economische Zaken en de staatssecretarissen voor Europese Zaken en Cultuur en Media, informeren over de stand van zaken rondom dit ontwerpverdrag.

U treft in deze brief nadere informatie aan over de internationale politieke context waarin de onderhandelingen van de conventie zich afspelen, het proces tot op heden, de inhoudelijke aspecten van het ontwerpverdrag, de positie van de Europese Unie daarin, het Nederlandse kabinetsstandpunt van najaar 2004, en de Nederlandse inzet in de onderhandelingen.

1. Internationale politieke context

Het ontwerpverdrag is het resultaat van een langdurige discussie binnen Unesco over culturele diversiteit, te beginnen met de verschijning van het rapport *Our Creative Diversity* ('De kracht van Cultuur') uit 1996. In 2001 werd de universele verklaring over culturele diversiteit opgesteld, waarbij in het actieplan opgeroepen wordt te werken aan de ontwikkeling van een bindend juridisch instrument. Het *International Network Cultural Policy* stelde een aantal jaren geleden al een tentatieve verdragstekst over culturele diversiteit op, ter voorbereiding op de behandeling van een dergelijk verdrag bij Unesco.

Frankrijk en Canada zijn - in het kader van de Francophonie (de Franstalige landen) - de grote drijvende krachten achter de totstandkoming van deze conventie. Beide landen hechten veel waarde aan dit verdrag omdat het mogelijk een tegenwicht kan bieden aan het WTO/GATS-verdrag. Het gaat hierbij in het bijzonder om het in de toekomst al dan niet maken van afspraken over handel in audiovisuele diensten. Het uitgangspunt van de WTO is om in elke volgende onderhandelingsronde verder te liberaliseren. In de huidige onderhandelingsronde (Doha-ronde, gestart in november 2001 in Doha, Qatar), heeft de EU niettemin besloten niet te onderhandelen over handelsafspraken voor audiovisuele diensten.

Mede door toedoen van Frankrijk en Canada is er door Unesco veel vaart gezet achter de totstandkoming van deze conventie om de voltooiing ervan nog te laten plaatsvinden vóór het einde van de Doha-ronde. In december 2005 vindt in Doha-kader de zesde Ministeriële Conferentie in Hong Kong plaats. Dan zal meer duidelijkheid bestaan wanneer deze onderhandelingsronde afgerond zal worden.

De Verenigde Staten die in oktober 2003 na een afwezigheid van 19 jaar opnieuw zijn toegetreden tot Unesco, stellen zich, als groot voorstander van liberalisatie van audiovisuele diensten, kritisch en terughoudend op.

In grote lijnen spitst de discussie zich toe op een tweetal hoofdpunten.

Ten eerste gaat het om de vraag in hoeverre de Conventie straks kan worden gebruikt als middel om de liberalisering van de handel in audiovisuele goederen en -diensten af te remmen om zo de eigen cultuur te beschermen. Een aantal landen, zoals de VS, Japan, India, Mexico en Brazilië, wil dat zoveel mogelijk voorkomen, terwijl andere landen, zoals Canada en een aantal Franstalige ontwikkelingslanden, graag maximale afschermingsmogelijkheden in de Conventie opgenomen zouden zien. De Europese Unie neemt een tussenpositie in, waarbij wordt ingezet op een conventie die een effectief instrument biedt om de culturele diversiteit te beschermen en te bevorderen en om culturele uitwisselingen te stimuleren.

Ten tweede gaat het om de vraag in hoeverre de Conventie landen moet ondersteunen bij het opbouwen van hun eigen cultuursector. Met name de ontwikkelingslanden, verenigd in de G77, hebben in dat opzicht hoge verwachtingen.

In paragraaf 3 van deze brief wordt nader ingegaan op de inhoudelijke aspecten van de onderhandelingen.

2. Proces tot op heden

In juli 2004 werd een eerste concepttekst onder de Unesco-lidstaten verspreid. Deze tekst diende als basis voor de eerste intergouvernementele onderhandelingsronde in september 2004. Deze eerste ronde had het karakter van een algemene beschouwing. Lidstaten verkenden de reikwijdte en doelen van het verdrag, mede gelet op het feit dat zij de mogelijkheid hadden in november 2004 een schriftelijke reactie aan Unesco te sturen. Tijdens deze eerste bijeenkomst werd tevens een *drafting group* ingesteld die in december 2004 voor het eerst bij elkaar kwam en op basis van de schriftelijke reacties van de lidstaten een rapport opstelde ten behoeve van de tweede intergouvernementele bijeenkomst eind januari 2005.

De EU-lidstaten en de Gemeenschap hebben in één gezamenlijke reactie gereageerd op de eerste concepttekst, zowel voor de artikelen die raken aan EG-bevoegdheden als voor de overige artikelen uit de conceptverdragstekst (zie bijlage I).

De tweede intergouvernementele bijeenkomst was er een van verdieping en onderhandeling, waarbij vele politieke belangentegenstellingen aan het licht kwamen. Als basis voor deze tweede onderhandelingsronde gold de door de *drafting group* opgestelde nieuwe tekst. De EU-lidstaten spraken met één stem. Voorafgaand aan de plenaire onderhandelingen werd in interne EU-bijeenkomsten steeds een EU-standpunt uitonderhandeld (zie ook onder paragraaf 'Europese Unie'). Ter plekke heeft Nederland, mede dankzij de continue aanwezigheid van Nederlandse deskundigen op alle relevante vlakken (cultuur, handel, juridisch), binnen de EU het Nederlands standpunt actief kunnen uitdragen en een goede bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van de EU-standpunten.

Op 3 maart jl. hebben de lidstaten een verslag van de besprekingen in Parijs ontvangen, inclusief een geconsolideerd voorstel van de *drafting group* voor de artikelen 1 t/m 11 (zie bijlage II). Eind april zal de voorzitter van de intergouvernementele onderhandelingen een integrale concepttekst toesturen aan de lidstaten, die zal voorliggen tijdens de derde onderhandelingsronde van 23 mei t/m 4 juni 2005.

3. Inhoudelijke aspecten

De ontwerpverdragstekst (her)bevestigt onder meer de dubbele aard (*dual nature*) van culturele goederen en diensten; biedt aanknopingspunten voor overheidsmaatregelen om culturele diversiteit te beschermen; stimuleert een betere culturele uitwisseling tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden; creëert daartoe preferentiële behandeling voor ontwikkelingslanden voor de opbouw en het behoud van hun eigen culturele sector en behelst het opzetten van een geschillenbeslechtingmechanisme.

De discussie spitst zich toe op een aantal onderwerpen, zoals: enge reikwijdte versus brede reikwijdte van de conventie; raakvlakken tussen handelsafspraken en de bevordering en bescherming van culturele diversiteit; juridische ondergeschiktheid van de conventie versus superioriteit van de conventie ten opzichte van andere bestaande internationale afspraken; wel of geen extra verplichtingen t.a.v. ontwikkelingslanden willen scheppen en culturele diversiteit tussen staten versus culturele diversiteit binnen staten.

Verdeeldheid bestaat over de reikwijdte van de conventie. Er zijn landen die de reikwijdte willen oprekken door het gebruik van vage begrippen en onheldere definities, die voor vele interpretaties

vatbaar zijn. Andere landen willen een verenging van de reikwijdte en het verdrag zo toespitsen dat het duidelijk is voor welke doeleinden het kan worden ingeroepen.

In de discussie over raakvlakken tussen handelsafspraken en de bevordering en bescherming van culturele diversiteit gaat het erom hoe ver maatregelen ter bescherming van die culturele diversiteit dienen te gaan. Verschillende landen zijn tegen een té rigide, op afscherming van de culturele sector gerichte Conventie. Volgens hen biedt het samenstel van wereldwijde spelregels voor de handel in goederen en diensten, zoals gemaakt en beheerd in de WTO, nationale overheden voldoende ruimte om een nationaal beleidsinstrumentarium ter bescherming en stimulering van culturele diversiteit te waarborgen. Angst bestaat bij deze landen dat uit hoofde van deze Conventie protectionistisch getinte maatregelen zullen worden genomen die een onnodig handelsbelemmerend effect hebben. Andere landen zijn van mening dat het wereldhandelsstelsel de bescherming van de culturele diversiteit niet voldoende waarborgt en dat de Conventie juist tegenwicht dient te bieden tegen de negatieve gevolgen van dit stelsel. Volgens deze landen dient een sterke Conventie gericht op een algemene uitzonderingspositie voor culturele goederen en diensten tot stand gebracht te worden. In dit verband is ook de discussie over een al dan niet hiërarchische verhouding tussen de Conventie en andere internationale instrumenten, waaronder WTO-verdragen, van belang. Na bespreking van dit aspect tijdens de tweede onderhandelingsronde werd geconcludeerd dat er geen hiërarchische verhouding tussen de Conventie en andere instrumenten mag bestaan maar dat zij elkaar dienen aan te vullen. De discussies hierover zullen worden voortgezet tijdens de derde onderhandelingsronde. De verwachting is dat landen pas aan een compromis willen werken wanneer duidelijk wordt hoe het verdrag er inhoudelijk uit zal zien.

Een ander belangrijk onderwerp, dat als rode draad door de onderhandelingen heen loopt, is de wens van ontwikkelingslanden om steun te krijgen uit westerse landen om de eigen cultuur te behouden en zelf te exploiteren op de lokale en wereldmarkt. Sommige landen staan op het standpunt dat dit verdrag geen extra verplichtingen mag scheppen, ook niet op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Echter, in de tekst van 3 maart, die met grote inzet van de EU tot stand is gekomen, is dit al enigszins gebeurd, nu onder andere het principe van preferential treatment is vastgelegd en nu is voorzien in een (vrijwillig) steunfonds (voor ontwikkelingslanden). Het principe van preferential treatment strekt zich overigens ook uit tot rijke landen met kwetsbare culturele industrieën.

Een laatste punt dat ik wil noemen, hoewel het slechts op de achtergrond meespeelt in de discussie, is de controverse tussen landen die culturele diversiteit ook binnen de landsgrenzen willen bevorderen (waaronder Nederland) aan de ene kant, en landen die kampen met interne religieuze en etnische tegenstellingen en juist proberen nationale eenheid te behouden of te bewerkstelligen.

4. Europese Unie

4a. Deelname Europese Commissie

Het ontwerpverdrag bevat onderdelen waarbij geheel of gedeeltelijk de competentie van de Europese Gemeenschap in het geding is. Voor die artikelen van de ontwerpconventie die tot de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap behoren, dient, conform artikel 300 van het EG-verdrag, de Europese Commissie namens de Gemeenschap en haar lidstaten te spreken en kunnen de lidstaten niet op

nationale titel spreken. In Unesco-verband is dit een novum. Voor de Gemeenschap is het derhalve noodzakelijk dat de Europese Commissie kan meedoen aan de onderhandelingen.

De Raad van (cultuur)Ministers heeft in november 2004 de Europese Commissie gemandateerd om, voor die tekstdelen die onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, namens de Europese Gemeenschap deel te nemen aan de onderhandelingen. In januari 2005 heeft het Coreper een 'gedragscode' (zie bijlage III) vastgesteld, waarin wordt uitgewerkt wie over welke onderdelen van de conventie het woord kan voeren in de onderhandelingsbijeentkomsten: 1. de Europese Commissie namens de Gemeenschap, 2. het EU-voorzitterschap namens de lidstaten of 3. de lidstaten op nationale titel. De Europese Commissie speelt een pro-actieve rol in de onderhandelingen, mede met het oog op mogelijke toetreding tot de conventie door de Europese Gemeenschap.

De Europese Commissie is tot op heden nog niet formeel bevoegd om zelfstandig deel te nemen aan de onderhandelingen -hiertoe dient haar huidige (waarnemers-)status door middel van een beslissing van de Uitvoerende Raad van Unesco aangepast te worden- en opereert derhalve vooralsnog vanuit de delegatie van het EU-voorzitterschap. Momenteel wordt door het EU-voorzitterschap en de lidstaten op basis van een gemeenschappelijk opgestelde *démarche* gelobbyd bij de andere Unesco-leden om de Europese Commissie de benodigde status te verlenen.

4b. EU-positie

De EU opereert in de onderhandelingen op basis van de tekst die als bijlage I bij deze brief is gevoegd. Deze tekst is op 15 november 2004 aan Unesco gestuurd en geeft een eerste reactie op de ontwerp tekst van de Conventie. Volgens deze EU-positie mag de reikwijdte van de Conventie niet te breed zijn en moeten vage definities en begrippen verduidelijkt worden. Wat betreft de relatie van de Conventie tot andere internationale instrumenten is de EU-positie dat deze instrumenten niet ondergeschikt aan elkaar mogen zijn en dat zij elkaar dienen te steunen.

5. Nederlands kabinetsstandpunt

Na de Algemene Conferentie in 2003 heeft Nederland, dat steeds tegen een juridisch bindend instrument voor culturele diversiteit is geweest, in september 2004 zijn standpunt aangepast: van proberen tegen te houden naar mee onderhandelen, om op die wijze invloed te kunnen uitoefenen op het onderhandelingsproces en de uiteindelijke inhoud van het verdrag. Het kabinetsstandpunt bevat de volgende elementen zoals reeds in eerdere berichtgeving aan de Kamer over Unesco en naar aanleiding van Kamervragen uiteengezet:

1. Nederland is voorstander van de bevordering van culturele verscheidenheid, zowel op nationaal als internationaal niveau.
2. De bevordering van culturele verscheidenheid is in eerste instantie een nationale verantwoordelijkheid.
3. Uitgangspunt voor Nederland in de discussie over culturele verscheidenheid is dat cultuurbeleid geen instrument is om de eigen cultuur af te schermen, maar veeleer een middel om vanuit een houding van cultureel zelfbewustzijn tot een confrontatie met andere culturen te komen, er kennis en ervaring mee uit te wisselen en in een internationale omgeving aan de eigen cultuur profiel te geven.
4. Nederland is geen voorstander van protectionistische maatregelen, die de nationale consumptie reguleren en de eigen markt beschermen (*non-discrimination principle*).

5. De pluriformiteit, toegankelijkheid en kwaliteit van het Nederlandse culturele en audiovisuele bestel dient gegarandeerd te worden door de inzet van een positief en stimulerend beleidsinstrumentarium.
6. Nederland is er voorstander van dat afspraken over handelspolitieke aangelegenheden voorbehouden zijn aan de WTO en dat audiovisuele en culturele diensten nu en in de toekomst geheel onder de werking van de WTO/GATS vallen. Dit betekent geenszins dat die handel geheel geliberaliseerd zou moeten worden. De WTO schrijft dat ook niet voor. Het huidige WTO/GATS-instrumentarium biedt voldoende ruimte aan de lidstaten van de EU om vorm te geven aan nationaal en communautair beleid gericht op de bevordering van culturele verscheidenheid.¹

6. Nederlandse inzet in de onderhandelingen

Nederland streeft in de onderhandelingen in de periode tot de Algemene Conferentie de volgende doeleinden na:

1. Wil het verdrag betekenis hebben en wil het ook daadwerkelijk bevordering van culturele diversiteit voorstaan in plaats van andere belangen dienen, dan moet de reikwijdte zich beperken tot culturele inhoud en artistieke uitingen. Het accent dient te liggen op het bevorderen van culturele verscheidenheid. Voorkomen dient te worden dat de conventie ruimte biedt aan bescherming van commerciële belangen onder de vlag van cultuurbeleid.
2. Nederland kan in het kader van de beleidsuitgangspunten van ontwikkelingssamenwerking, instemmen met voor ontwikkelingslanden gunstige bepalingen als preferentiële markttoegang, (vrijwillige) financiële en technische steun etc.
3. Ook bepalingen gericht op de bescherming van (culturele) mensenrechten kunnen worden aanvaard, zolang er geen nieuwe rechten gecreëerd worden en de bepalingen overeenkomen met bepalingen in bestaande verdragen.
4. Een gelijkwaardige relatie van dit verdrag tot andere verdragen. Nederland kan niet instemmen met een bepaling die dit verdrag boven bestaande en toekomstige verdragen plaats, met als gevolg dat culturele goederen en diensten worden uitgesloten van handelsafspraken in het kader van WTO.
5. Voorkomen dient te worden dat voor dit verdrag een grote bureaucratische en kostbare organisatie opgezet wordt. Unesco dient erop toe te zien dat de nieuwe werkzaamheden zoveel mogelijk in de bestaande organisatie opgaan en dat eventuele extra kosten gedekt worden binnen het reguliere budget.
6. De zogenaamde *federal clause*, in artikel 29, dient te worden geschrapt dan wel te worden gemodificeerd. De huidige clause kan zo worden geïnterpreteerd als zou een federale staat

¹ Zo erkent het GATS-verdrag: het recht van WTO-leden om (nieuwe) regels te stellen terzake van het leveren van diensten teneinde aan nationale beleidsdoeleinden te voldoen; de uitsluiting van overheidsdiensten van de werking van het GATS-verdrag; de vrijheid van WTO-leden om al dan niet specifieke verplichtingen inzake markttoegang en nationale behandeling van buitenlandse dienstenaanbieders aan te gaan en het niveau van eventuele verplichtingen zelf te bepalen; de mogelijkheid van het maken van uitzonderingen op het meestbegunstigingsbeginsel; het opstellen van adequate in het GATS-verdrag voorziene subsidiedisciplines in de dienstensector.

niet zonder meer aangesproken kunnen worden op de verplichtingen van lagere constitutionele staten met als gevolg dat ondertekening van het verdrag door een federale staat deels een minder verplichtend karakter heeft dan een niet federale staat.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)