

**DE WTO EN DE AUDIOVISUELE SECTOR:
ECONOMISCHE VRIJHANDEL VS.
CULTURELE KOEHANDEL?**

Caroline Pauwels en Jan Loisen

1. INLEIDING

Binnen de communicatiewetenschappen en meer bepaald binnen de politiek-economische onderzoekstraditie duiken met de regelmaat van de klok vragen rond de World Information and Communication Order op. Gezien de geconstateerde one way flow van cultuurproducten articuleerde het debat zich in de zeventiger jaren al snel rond onheilspellende prognoses omtrent cultuurimperialisme, standaardisering, homogenisering, Dallasificatie, de macht van transnationale multimedia corporations e.d.m. (Schiller 1970, Mattelart e.a. 1984, Varis 1985) Amerika werd in dit debat nogal eenzijdig en ongenueanceerd als de grote boosdoener bestempeld. Beleidsmatig leidde dit in een derdewereldcontext tot de oproep van UNESCO omtrent de creatie van een New World Information and Communication Order (Servaes 1987, Hamelink 1983). In Europa resulteerde dit in de ontwikkeling van een communautair, d.w.z. EU-gestuurd audiovisueel beleid dat de handelsonevenwichten zowel op het gebied van audiovisuele software als hardware moest keren (Pauwels 1995). Op basis van cultuurpolitieke argumenten - maar feitelijk met de economische achterstand op de VS in het achterhoofd - werd de verdediging van de Europese audiovisuele sector, in casu cultuur, via financiële steun en regulering aan de man gebracht.

Het politiek-economische onderzoek dat zich toespitst op de analyse van macrostructuren kreeg echter vanaf de tachtiger jaren tegenwind vanuit een cultural studies hoek. Door zich te veel te concentreren op de macro context en de macht van multinationale multimediale conglomeraten had men de microcontext van individuele receptie en consumptie uit het oog verloren. Na de onheilsscenario's die de politieke economie had uitgestippeld, luidde het cultural studies onderzoek, en meer bepaald

het receptieonderzoek, een periode van geruststelling en nuancering in. Wat zo eenzijdig door de VS naar de rest van de wereld wordt uitgevoerd, wordt daarom nog niet geprogrammeerd, wat geprogrammeerd wordt, wordt niet per se bekeken en wat bekeken wordt, veroorzaakt niet noodzakelijkerwijs homogenisering en nivellering. Integendeel. Receptie-onderzoek toonde aan dat in de individuele consumptie momenten van productie van betekenissen liggen en dat, naargelang de heel verschillende individuele context, de betekenissen even veel verschillende vormen aannemen. Passieve consumptie, toch wel een impliciete veronderstelling van politiek-economisch onderzoek, maakte plaats voor de prosumer, de consument die producent van eigen betekenissen en van op zijn of haar maat geschreven cultuurproducten wordt. Hiermee leek cultural studies een mooi argument te leveren voor het opkomende neo-liberale credo van consumentensoevereiniteit. Een credo dat economisch geïoriënteerde instellingen als de WTO en de EU vanzelfsprekend onderschreven, stuurden en mede stimuleerden. Dat deze instellingen zich vanaf de tachtiger jaren steeds meer in de audiovisuele sector mengen zou binnen het geruststellende perspectief van cultural studies geen probleem mogen heten, net zomin als de opkomst van steeds grotere, steeds meer geconcentreerde mediagroepen als bijvoorbeeld Canal+-Vivendi-Universal of Time Warner- AOL. In zoverre cultural studies er eigenlijk toe neigt een bevestiging, zelfs legitimatie te worden van het huidige neo-liberale functioneren (Ferguson & Golding 1997; Garnham 1997, 71) en door de anders globalisten vooral aangevochten disfunctioneren, is een politiek-economische analyse van macrostructuren en beleid op audiovisueel vlak opnieuw bijzonder aangewezen. Te meer daar de audiovisuele sector inzake beleid toch aan een aantal fundamentele wijzigingen en structurele langetermijnveranderingen onderhevig is.

Ondanks de antiglobalisten, sommigen zullen beweren: mede dankzij de anders-globalisten, is in november 2001 in Doha (Qatar) immers het startsein gegeven voor een nieuwe liberaliseringsronde van de wereldhandel in goederen en diensten. Na de crisis van 11 september 2001, opnieuw zullen sommigen beweren: mede dankzij deze crisis, hebben de 143 landen die momenteel deel uitmaken van de World Trade Organization (WTO / Wereldhandelsorganisatie-WHO) hiermee hun (symbolisch) geloof geuit in het belang van een verdere liberalisering van beide sectoren. En al is het duidelijk dat niet iedereen op hetzelfde moment en met hetzelfde gewicht de vruchten hiervan zal plukken, lijkt toch iedereen gewonnen voor de idee dat een verdere liberalisering van goederen en diensten op termijn alle handelspartners ten goede komt. Want, zoals een Oegandees observeerder van de WTO-ontwikkelingen bij de lancering van de ronde in Qatar nog zei: 'Elk weldenkend mens weet dat het buiten de WTO nog erger is dan erin' (De Morgen 26 november 2001, 9). Vooral op het vlak van de dienstensector, die tot voor de vorige handelsronde ver van de onderhandelingstafel van de WTO - of van die van haar voorganger het GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) - lag, is een verdere liberalisering aan de orde. Op deze manier wil men, ondermeer, profiteren van het economisch grote doch nog grotendeels onderbenutte potentieel van een mondiaal genetwerkte kenniseconomie. Dit gebeurt in het kader van het GATS (General Agreement on Trade in Services) dat sinds de vorige Uruguayronde deel uitmaakt van de WTO en voor het eerst de, in Europa tot voor kort vrij strikt cultureel geconnoteerde,

audiovisuele sector dekt. De opname van de audiovisuele sector in dit mondiale handelsakkoord brengt vanuit communicatiewetenschappelijk oogpunt vanzelfsprekend interessante vragen aan de orde. Wat betekent bijvoorbeeld deze verschuiving van het beleid van het nationale naar een transnationaal en zelfs mondiaal niveau voor een audiovisueel beleid dat in Europa toch nog steeds naar cultureel interventionisme, meer zelfs protectionisme en dus handelsbarrières neigt? Zal de New World Information Order waarover in de vroege jaren '80 nog uitsluitend sprake was binnen het cultureel geörienteerde UNESCO voortaan vorm krijgen binnen het commercieel gerichte WTO?

Wat dit artikel poogt aan te tonen is dat de inmenging van de WTO in de audiovisuele en aanverwante sectoren onomkeerbaar is, maar ten dele ook onvoorspelbaar. Daarvoor dient echter eerst de reikwijdte van de WTO akkoorden voor het audiovisuele dossier historisch en juridisch-technisch uit de doeken te worden gedaan. Want naast de regels die de audiovisuele sector rechtstreeks aanbelangen, is immers evenveel, zonet meer impact te verwachten van de liberaliseringsakkoorden die op het gebied van telecommunicatie (een sector die ook onder de GATS bepalingen valt) en auteursrecht (geregeld via de TRIPS akkoorden - Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) werden afgesloten.

2. HET AUDIOVISUEEL BELEID IN WTO VERBAND

2.1. De audiovisuele sector onder het GATS

2.1.1. Voorgeschiedenis

Om de gevoeligheden in de GATS onderhandelingen rond het audiovisueel dossier te kennen, dient eerst de voorgeschiedenis ervan te worden verduidelijkt. Het is immers niet zo dat pas bij de totstandkoming van een multilateraal handelsakkoord voor de verschillende dienstensectoren op het einde van de Uruguayronde over de liberalisering van audiovisuele diensten gesproken wordt. Reeds vanaf de eerste GATT onderhandelingen in 1947 (Sellier 1993, 15) bleken de Verenigde Staten aan te sturen op een liberalisering van de audiovisuele sector. In die tijd waren ze immers geconfronteerd met een contingentering van de invoer van hun films in Europa. In ruil voor het Marshallplan vroegen ze aan de Europeanen alle douanebeperkingen af te schaffen, de restricties op de invoer van bioscoopfilms inbegrepen. Toen was dus al duidelijk dat de Amerikanen de cultuur als een goed zoals andere beschouwen. Dit postulaat werd echter door de Europeanen grondig gecontesteerd. Als resultaat van het Europese, lees vooral Franse protest, werden bioscoopfilms expliciet van het artikel III van het GATT akkoord uitgesloten. Dit artikel houdt één van de basisprincipes van het GATT in, m.n. de nationale behandeling. Het bepaalt dat de aangesloten leden de ingevoerde producten niet slechter behandelen dan de eigen

producten. Door de bioscoopfilms van het artikel III uit te sluiten, konden de Europeanen hun quotasysteem desgevallend blijven hanteren (Sapir 1991, 166).

In de jaren zestig zullen de Amerikanen vervolgens de Europese beperkingen op de invoer van televisieprogramma's als strijdig met de GATT bepalingen aanvechten. Televisieprogramma's zijn volgens hen niet hetzelfde als bioscoopfilms. Ze vragen bijgevolg een redelijk deel van de uitzendtijd voor concurrentie tussen ingevoerde en home made programma's te reserveren. Op verzoek van de Amerikanen wordt een speciale werkgroep opgericht die de handel in televisieprogramma's moet bestuderen. Maar ook ditmaal zijn de Europeanen niet tot toegevingen bereid (de Witte 2001, 242; Sapir 1991, 166). Het Europese verweer dat cultuur geen product is zoals andere, is ook in die jaren nog makkelijk aanvaardbaar omdat toen uitsluitend over een liberalisering van industriële en agrarische goederen werd gesproken.

Meer dan twintig jaar later liggen de kaarten anders. Bij de lancering van de achtste liberaliseringsronde in Punta del Este (Uruguay) in 1986, wordt besloten het kader van het GATT uit te breiden (Simmonds 1988). Ditmaal zal, naast de liberalisering van de handel in goederen, ook een aanvang worden gemaakt met de liberalisering van de dienstensector (GATS). Het groeiend belang van de supersymbolische economie en de nood aan nieuwe investeringsmarkten is hier natuurlijk niet vreemd aan (Braman 1990, 365; Toffler 1990). Hoewel de Gemeenschap oorspronkelijk schoorvoetend met dit, hoofdzakelijk Amerikaanse, voorstel heeft ingestemd, beseft ook zij al snel dat haar economie baat heeft bij een gedeeltelijke liberalisering van de dienstensector. Met weliswaar uiteenlopende sectoriële belangen, zijn bijgevolg zowel Amerika als Europa bij de liberalisering van de dienstensector vragende partij (Kennett 1996, 136-137; Lal Das 1998, 76). Vanzelfsprekend zien de Amerikanen hun kans schoon om de opname van de audiovisuele sector in de globale liberaliseringsonderhandelingen te bepleiten. Dat de Europese Gemeenschap, in het kader van de onderhandelingen rond de richtlijn Televisie zonder Grenzen, op dat moment intern aanstuurt op een economische, versta liberaler benadering van de audiovisuele sector, ondermijnt duidelijk haar traditionele positie dat de audiovisuele sector van de (mondiale) liberaliseringsinspanningen moet worden uitgesloten. Dat bij uitstek de Fransen in 1986 overgaan tot een vrij radicale beleidsbocht door de openbaarrechtelijke omroep TF1 te privatiseren, wijst erop hoezeer ook in Europa de mentaliteit veld wint dat televisie misschien geen goed is als een ander, maar toch duidelijk economisch ondergeëxploiteerd wordt. In de traditioneel defensief en cultureel protectionistische Europese argumentatievoering zijn m.a.w. duidelijk bressen geslagen en de opname van de audiovisuele sector in de onderhandelingen is dus onvermijdelijk.

2.1.2. De Uruguayronde (1986-1994)

Wanneer in 1990 de Uruguayronde normaliter zou worden afgerond, maar door een blokkering op het agrarische dossier wordt verlengd, blijkt evenwel dat ook op het gebied van de liberalisering van de diensten nog maar weinig vooruitgang is geboekt. Debet hieraan zijn de onenigheden over de wettelijke principes die de liberalisering van de diensten moeten sturen. Onenigheden die overigens niet alleen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden bestaan (bijvoorbeeld inzake de onderhandelingen rond basistelecommunicatie), maar ook in het bijzonder tussen Amerika en Europa. Het audiovisuele dossier, dat de spanningen tussen de Amerikanen en Europeanen ten top zal drijven, gaat echter pas naar het einde van de onderhandelingen toe, d.w.z. najaar 1993, de politieke en publieke agenda beheersen. Niettegenstaande ook op het nationale niveau één en ander gewijzigd is, zijn het toch weer de Fransen die rond het gevoelige dossier een polemiek opstarten. De VS en hun onderhandelaars zien het GATT als een mechanisme om handelsbarrières zoals quota en subsidies te verwijderen. Deze neo-klassieke zienswijze op de relatie markteconomie - culturele producten stuit op hevige tegenstand (vooraanstaande rol van Frans cultuurminister J. Lang en zijn opvolger J. Toubon). Er wordt verzet aangetekend tegen een liberalisering van de audiovisuele sector - en een dreigende overrompeling op de Europese markt van Amerikaanse films en tv-programma's - d.m.v. het argument dat de culturele aard van de film- en televisie-industrie bescherming via quota en subsidies rechtvaardigt (Wheeler 2000, 255-6). Bij deze polemiek zullen niet alleen de professionelen betrokken zijn. Ook politieke leiders als de Franse president Mitterand en de Amerikaanse Bill Clinton zullen zich openlijk in het audiovisuele debat mengen. Dat precies deze twee wereldfiguren zich mengen heeft alles te maken met de druk die ze op het interne niveau ondergaan. Zo representeren de cultuurindustrieën in Frankrijk een belangrijk electoraat en bijgevolg lobby voor de Franse socialisten. Hollywood, in de figuur van MPAA lobbyist Jack Valenti (1), is op zijn beurt één van de belangrijkste financiers van de Amerikaanse democratische partij. Puttnam (1997, 6-7) illustreert: *"Hollywood's chief lobbyist, Jack Valenti... and his colleagues were backed by President Clinton WTO regarded the issue as so important that he personally telephoned Helmut Kohl, the German Chancellor, and Edouard Balladur, the French Prime Minister, to inform them he had no intention of backing down over the audiovisual industry. Indeed, it was a big issue for Clinton himself; in early december, just a few days before the final talks in Geneva, the President had attended a star-studded dinner in Hollywood that raised \$2 million for the democratic party."*

Op de Amerikaanse eis ook de audiovisuele diensten volledig vrij te maken - waardoor de quotabepalingen ingeschreven in de Europese richtlijn Televisie zonder Grenzen in strijd zouden zijn met de handelsregels - tracht de Europese onderhandelingsdelegatie een antwoord te vinden. Sommigen menen dat de audiovisuele sector volledig van het GATS akkoord moet worden uitgesloten. De meerderheid oordeelt echter dat het volledige dienstenarsenaal in het globaal akkoord moet zitten; dus ook de audiovisuele sector. Hierbij dient evenwel de aparte status van audiovisuele diensten als cultuurproduct in de akkoorden opgenomen te worden,

waardoor quota en subsidies mogelijk blijven (Honeck 2000, 141). Aldus wordt het voorstel gelanceerd een culturele specificiteit te bedingen. Onder deze optie zou de Europese Gemeenschap toch een aantal, zij het minieme, engagementen in de audiovisuele sector aangaan. Ook het Europees Parlement zal zich in juli 1993 voor deze optie uitspreken.

Volgens de aanhangers van een derde optie biedt de culturele specificiteit echter niet voldoende garanties voor het instandhouden van de Europese audiovisuele reglementering en steunmaatregelen en daarmee voor haar audiovisuele industrie. Zij zijn daarom voorstander van het afdwingen van een culturele uitzondering. Hierbij wordt naar het Free Trade Agreement (FTA) tussen Canadezen en Amerikanen verwezen waarbij voor de audiovisuele sector een uitzonderingsstatuut werd bekomen. Hoewel het FTA niet de garanties inhoudt die de voorstanders van de derde optie pretenderen (2), scheidt het toch een belangrijk precedent dat in het publieke en politieke debat op een handige wijze wordt uitgespeeld (Regourd 1993, 14; Braman 1990, 375; Tramier 1993, 35). Op 30 september 1993 komt het Europees Parlement op zijn oorspronkelijke positie terug. Het verzoekt de Commissie op basis van een culturele uitzondering i.p.v. een culturele specificiteit over de audiovisuele sector te onderhandelen (3). Uiteindelijk zal de "culturele uitzondering" clausele ondanks enkele bedenkingen van een aantal lidstaten toch van hen allen de steun krijgen, o.a. omdat volgens verschillende diensten van de commissie de "culturele specificiteit" niet genoeg juridische garanties biedt voor de realisering van de Europese doelstellingen (de Witte 2001, 238). Bij deze discussie rond culturele exclusie, specificiteit of uitzondering wordt duidelijk dat de definiëring van concepten van cruciaal belang is in de vorming en interpretatie van de regelgeving. Precies in het audiovisuele dossier zal blijken dat verschillende interpretaties van concepten in grote mate de polemiek eromtrent sturen.

Net voor het afsluiten van de Uruguayronde gaan de Amerikanen op hun beurt hogere eisen stellen. Zo willen ze bijvoorbeeld dat de quota van de richtlijn Televisie zonder Grenzen enkel gelden voor de open accesszenders die via de ether worden doorgezonden en vragen ze dat de GATT-administratie zich over het handelsversturende effect van de subsidies zou buigen. De patstelling blijkt onoplosbaar. Uiteindelijk wordt tussen de EU en de VS geen overeenkomst bereikt over de vrijmaking van de audiovisuele sector. De Europese, vooral Franse media laten uitschijnen dat de sector van het GATS wordt uitgesloten en prijzen de standvastige en solidaire houding van de Europese lidstaten om culturele waarden niet te grabbel te gooien in het liberale handelsforum. De uiteindelijke uitkomst van de onderhandelingen is echter genuanceerder. De EU heeft een zeer uitgebreid aantal vrijstellingen genomen van het MFN principe voor de audiovisuele sector en heeft geen enkele liberaliseringsverbintenis aangegaan. Dat wil echter niet zeggen dat de sector niet onderworpen is aan de algemene regels van het GATS. Het is bovendien niet gelukt de notie van culturele uitzondering ingang te doen vinden (De Witte 2001, 243-4; Barth 1999, 67). Het dispuut werd dus "in de koelkast gestopt" d.m.v. het bereiken van een compromis waarin geen enkele partij haar objectieven voldeaan zag; in de bewoordingen van Puttnam (1997, 343): *"In fact, the real battle was simply put off for another day. The result was a stalemate. The Americans were unsuccessful in*

their attempt to secure commitments from the EC to 'liberalize' the film and television industries. For their part, the Europeans failed to win any lasting 'cultural exception'."

De audiovisuele sector valt dus wel degelijk onder de bepalingen van het akkoord, mits een resem uitzonderingen en beperkingen. Om de uiteindelijke uitkomst en draagwijdte van de onderhandelingen voor de audiovisuele sector te begrijpen, is een inzicht in de globale structuur en principes van het GATS akkoord evenwel noodzakelijk.

2.1.3. Structuur en principes van het GATS en implicaties voor het audiovisueel beleid

Het General Agreement on Trade in Services is een onderdeel van het Marrakesh akkoord dat in april 1994 de Uruguayronde afsloot. In datzelfde akkoord zit ook de overeenkomst een liberaliseringskader voor intellectueel eigendom te scheppen (TRIPs - Trade Related aspects of Intellectual Property rights), alsook de oprichting van de WTO zelf om de drie algemene handelsakkoorden (GATT, GATS en TRIPs) te overschouwen. De basisprincipes van het GATS zijn in grote mate parallel aan die van het GATT. De centrale doelstelling is in beide gevallen het vrij maken van het globale handelsverkeer. Doordat diensten evenwel verschillen in aard t.o.v. goederen, zal de focus om dat doel te bereiken anders liggen in het GATS. Waar bij goederen in de eerste plaats de prijs een barrière kan vormen, werkt bij diensten regulering die restricties oplegt aan firma's of die markttoegang verhindert het meest remmend. De focus van het GATS zal dus eerder op het regulerend beleid van de lidstaten liggen en in mindere mate op hun prijsbeleid (Senti & Conlan 1998, 94; Sampson 1996, 24-25).

Globaal genomen bevat het GATS drie belangrijke onderdelen. Ten eerste, een multilateraal kader van principes en regels voor de handel in diensten, met inbegrip van annexen per deelsector, zoals o.a. telecommunicatie. Deze teksten gelden voor alle aangesloten leden. Ten tweede, een lijst van liberaliseringsengagementen die een aangesloten lid in een bepaalde sector bereid is aan te gaan (m.b.t. markttoegang en nationale behandeling). Ten derde, een lijst van uitzonderingen m.b.t. het principe van de "Meest begunstigde Natie" (MFN of Most Favoured Nation regel - artikel II GATS).

Het GATS akkoord heeft betrekking op "alle maatregelen van de leden die slaan op de handel in diensten". Het principe van "universele dekking" van alle dienstensectoren (artikel I.3b) houdt in dat ook de audiovisuele sector onder de bepalingen valt. Gezien geen sector-specifieke bepalingen zijn opgenomen die betrekking hebben op de culturele status (culturele specificiteit/uitzondering) van de audiovisuele diensten, valt deze sector volledig onder de mechanismen en principes van de overeenkomst, met exclusie van de onderhandelde uitzonderingen en beperkingen. Het begrip "maatregelen" heeft eveneens een brede strekking. Het duidt op maatregelen genomen door eender welke centrale, lokale of regionale instantie, privé of openbaarrechtelijk. Sommige van de concurrentievervalsende of beïnvloedende maatregelen zoals subsidies (artikel XV) of openbare uitbestedingen in

de dienstensector (artikel XIII) werden voorlopig nog niet geregeld. Bedoeling was nog voor de lancering van de nieuwe onderhandelingsronde hierover verdere sectoriële besprekingen te houden. Die zouden ook voor de audiovisuele sector van belang zijn. Maar het is veel moeilijker in sectoriële onderhandelingen tot een besluit te komen, omdat er geen *package deals* kunnen afgesloten worden. Dit laatste refereert naar de praktijk om tijdens onderhandelingen terughoudende partners te doen instemmen met bepaalde voorstellen door toegevingen in een sector (bijv. de audiovisuele) te compenseren met winst in andere dossiers of sectoren (bijv. maritiem transport). Dit betekent dus dat in zuiver sectoriële onderhandelingen de belangen van de deelnemers moeilijker te verenigen zijn en er is bijgevolg sindsdien wat betreft de audiovisuele sector nauwelijks vooruitgang geboekt (Lal Das 1998, 80).

Het MFN principe (artikel II in het GATS - parallel met artikel I van het GATT) maakt de kern uit van het multilaterale handelssysteem. Het bepaalt dat voordelen toegekend aan één handelspartner onmiddellijk en onvoorwaardelijk van toepassing zijn op alle andere leden. Het is verplicht toepasbaar op alle diensten opgenomen in het GATS, onafgezien van de liberaliseringsengagementen die een lid in zijn aanbodschaam m.b.t. een specifieke sector heeft opgenomen. Het is dan ook een algemene verplichting, een horizontaal principe, dus geldig voor alle diensten, en staat in tegenstelling tot de specifiek "onderhandelde sectoren" die op de verticale principes van "markttoegang" en "nationale behandeling" zijn gebaseerd. De MFN regel bevordert de multilaterale liberaliseringsdynamiek omdat het een gelijkgespreide verdeling van voordelen en verplichtingen inhoudt (4). Dit in tegenstelling tot bilaterale onderhandelingen die per definitie steeds andere partijen discrimineren. Op het MFN principe bestaan nochtans uitzonderingen. Van belang voor de audiovisuele sector zijn de uitzonderingen die rechtstreeks uit het artikel II voortvloeien. Ze voorzien in de mogelijkheid om een aparte annex op te stellen met uitzonderingen op de MFN regel. De uitzonderingen slaan op een specifieke sector, zijn gerechtvaardigd om welbepaalde redenen en gelden in principe voor 10 jaar. Deze annex zal elke vijf jaar worden geëvalueerd en eventueel herzien. De EU heeft deze procedure aangewend om verschillende aspecten van het audiovisueel beleid te beschermen. Om culturele redenen heeft ze m.b.t. de audiovisuele sector een lijst van uitzonderingen op de MFN regel neergelegd. M.b.t. al deze specifieke opgesomde maatregelen is zij, noch de lidstaten aan geen enkele MFN verplichting gebonden. Een vergelijkbare defensieve positie namen ook Canada en Australië in. Een aantal landen die toen kandidaat waren voor een EU-adhesie, hebben eveneens de defensieve positie van de EU gevolgd (McDonald 1998, 244).

Het MFN principe is echter op zich geen garantie voor de opening van de buitenlandse markten. Een land kan immers nog steeds buitenlandse leveranciers van diensten discrimineren door hen zwaardere regels op te leggen dan hun nationale ingezetenen. Om deze discriminerende bepalingen geleidelijk weg te werken, voorziet het GATS akkoord in opeenvolgende onderhandelingsrondes (artikel XIX). Tijdens deze rondes gaan de leden zeer precieze liberaliseringsengagementen aan m.b.t. twee principes die verticaal gelden, i.e. sector per sector. Deze regels zijn markttoegang (artikel XVI) en nationale behandeling (artikel XVII). Ze bepalen dat een lid binnen een bepaalde sector progressief de beperkingen voor buitenlandse

aanbieders van diensten laat varen. Deze beperkingen zijn ofwel van kwantitatieve orde, bijvoorbeeld film-en televisiequota, of van kwalitatieve aard, bijvoorbeeld de heffing op geluids-en opnameapparatuur enkel aan nationaal ingezetenen reserveren, de toekenning van televisievergunningen aan een nationaliteitseis verbinden e.d.m. Om deze progressieve liberalisering te bekomen, gaat men als volgt te werk: na de onderhandelingen met de andere leden, legt iedere GATS contractant een lijst (of aanbod) van engagementen neer. De Uruguayronde was de eerste ronde tijdens dewelke een lijst van liberaliseringsengagementen in de dienstensector kon worden neergelegd ("initial commitments"). Deze lijsten of planningsroosters worden bij het GATS akkoord gevoegd en zijn wettelijk bindend. Een contractant heeft geen enkele verplichting tot "markttoegang" of "nationale behandeling" zolang hij de sector of activiteit niet in zijn lijst of aanbod van engagementen opneemt. Zo bepaalde de EU tijdens de Uruguayronde enig engagement aan te gaan in de audiovisuele sector, noch m.b.t. de "markttoegang" noch m.b.t. de "nationale behandeling" clause. Maatregelen als de televisiequota en heffingen op geluids-en opnameapparatuur kunnen m.a.w. behouden blijven.

Belangrijk is evenwel in te zien dat de initial commitments slechts een begin van de wording van een algemeen multilateraal akkoord betreffende de dienstenhandel betekenen. Artikel XIX van deel IV van het GATS voorziet immers dat niet later dan januari 2000 - wat normaliter in Seattle had moeten gebeuren - de WTO-leden op basis van de built-in-agenda van de Uruguayronde een nieuwe onderhandelingsronde lanceren, waarna periodiek nieuwe rondes in functie van een geleidelijk hoger niveau van liberalisering dienen te volgen (De Witte 2001, 245; Kakabadse 1995, 76; WTO Secretariat - Trade in Services Division 1999). Door de principes van het GATS te aanvaarden, engageren alle landen zich er dus toe in volgende rondes werk te maken van een verdere vrijmaking van de wereldhandel, ondermeer deze in diensten. Dit is bijvoorbeeld nu het geval met de lancering van de ronde in Qatar. De audiovisuele sector behoort daartoe. Europa dient dus opnieuw waakzaam te zijn voor de aandrang, verwachtingen en eisen van de Amerikanen om in dit dossier vooralsnog toegevingen te doen.

Te meer daar andere contractanten zoals de Verenigde Staten en Nieuw Zeeland in vergelijking met Europa en de meeste andere landen wel al liberaliseringsengagementen zijn aangegaan. Bovendien heeft Amerika geen uitzonderingen op de MFN regel gevraagd. Alleen voor de toekenning van radio- en televisievergunningen behouden ze hun discriminerende bepalingen. Toch hebben uiteindelijk slechts een twaalftal landen de audiovisuele sector in hun liberaliseringsplanning opgenomen, een aantal dat in de jaren erna is opgelopen tot een zeer bescheiden negentien landen (Honeck 2000, 140). Eénmaal een lid een sector in zijn liberaliseringsplanning heeft opgenomen, kan hij geen enkele beperking op de bepalingen van "markttoegang" en "nationale behandeling" handhaven. Wel bestaat er nog steeds een mogelijkheid om in de planning expliciete reserves m.b.t. de liberalisering van welbepaalde maatregelen te voorzien. Belangrijk voor de audiovisuele sector is dat alle landen, met uitzondering van Amerika, Nieuw Zeeland en de Dominicaanse republiek, een volledige beleidsautonomie wensten te behouden m.b.t. de regulering van toekomstige nieuwe technologieën. Bij de overgrote

meerderheid van contractanten bestaat er dus ogenschijnlijk een algemeen verspreide bekommernis om de toegang van buitenlandse audiovisuele producten tot hun nationale markt af te scherpen. Oplettendheid hieromtrent lijkt echter geboden wanneer men ziet welke richting de onderhandelingen op het gebied van telecommunicatie en auteursrecht uitgaan.

2.2. Relevantie van technologische convergentie in de informatiemaatschappij

Een volgend aspect dat relevant is - en mogelijks in zijn effecten ingrijpender - voor komende besprekingen over de audiovisuele sector zijn dus de ontwikkelingen in WTO-verband (via het GATS) betreffende de overgang naar een zgn. Informatiemaatschappij. De toenemende convergentie tussen traditionele en nieuwe, digitale, communicatiemedia (telecommunicatie- en andere ICT-diensten) leidt er immers toe dat beleid en regulering rond de audiovisuele sector steeds meer raakpunten kent met de regulering van andere vormen van dienstenverstrekking. Deze convergentie heeft als gevolg dat de grenzen tussen vroeger relatief geïsoleerde concepten als 'audiovisuele diensten', 'electronic commerce' of 'online trading' vervagen (Wheeler 2000, 254, 257; Deselaers & König 1999, 148). Gezien de patstelling in het audiovisuele dossier tijdens de Uruguayronde kan dan ook de hypothese geponeerd worden dat de voorstanders van een doorgedreven liberalisering van de audiovisuele sector zullen trachten via deze raakpunten tussen verschillende dienstentypes de audiovisuele markt open te breken.

Dit geldt eens te meer daar op het vlak van telecommunicatie tijdens de Uruguayronde en volgende jaren reeds grote liberaliseringsstappen zijn gezet. Hoewel te grote tegenstellingen tussen in hoofdzaak de VS en een aantal ontwikkelingslanden ertoe leidden dat tijdens de ministeriële conferentie van Marrakesh (die het sluitstuk vormde van de Uruguayronde) enkel een akkoord kon worden bereikt inzake *value added services*, liet de vrijmaking van de gehele telecomsector niet lang op zich wachten. Basistelecommunicatiediensten, die ca. 80% uitmaken van de totale omzet van de handel in telecommunicatiediensten (Barth 1999, 60) werden immers na zware onderhandelingen op 15 februari 1997 volledig opgenomen in het GATS (Fredebeul-Krein & Freytag 1997, 477, 483, 486).

Een bijkomend aspect dat er mogelijk toe leidt dat het steeds moeilijker zal worden audiovisuele diensten als cultureel product te beschouwen ligt erin dat de nieuwe concepten, die het gevolg zijn van convergentie, nog onduidelijk gedefiniëerd zijn. Waar in de besprekingen rond de audiovisuele sector in het verleden nog kon worden teruggevallen op de stelling dat regulatorische inmenging voor de distributie van inhoud verdedigbaar is om culturele redenen (en waardoor Europa zich van liberaliseringsverbintenissen kon onthouden en de bepalingen van de richtlijn Televisie zonder Grenzen ongesanctioneerd kon verderzetten), is dat voor audiovisuele diensten, gezien als vorm van elektronisch transport veel minder duidelijk (Wheeler 2000, 257; Deselaers & König 1999, 148, 150). Bovendien willen de VS sommige producten die via het internet geleverd worden en te downloaden zijn, als virtuele goederen classificeren, waardoor ze onder de GATT-regulering

zouden vallen en wat (vooral nog) een veel sterkere liberalisering vereist dan in het kader van het GATS (Deselaers & König 1999, 151). Deze positie wordt trouwens niet enkel door de VS verdedigd, maar kan ook op goedkeuring rekenen van een andere handelsgrootmacht, nl. Japan. Gezien de dominantie van hun bedrijven in de productie van cd's, is het vooruitzicht op een volledig vrijgemaakte internetmarkt een belangrijke reden om zich achter de Amerikanen te scharen (Le Monde 23 november 1999, 8). Dit kan dus het eind betekenen van de culturele uitzondering en van de mogelijkheid van een lidstaat om de audiovisuele sector te subsidiëren. K. Falkenberg, hoofd van het WTO departement van het EU directoraat bevoegd voor buitenlandse handel, maakt een gelijkaardige opmerking: *"Si les Américains considèrent les produits audiovisuels, mais aussi la télémédecine ou les systèmes de téléenseignement comme des biens immatériaux, on perd le droit de les réglementer"* (Le Monde 23 november 1999, 8).

Aldus ligt het in de verwachting dat de Amerikanen langs de weg van de nieuwe technologieën zullen pogen het audiovisuele dossier open te breken. In een reeds gelanceerde proposal voor de behandeling van audiovisuele diensten in de volgende liberaliseringsronde valt het trouwens meteen op dat de nadruk wordt gelegd op de veranderende aard van audiovisuele producten. Gestipuleerd wordt dat de 'nieuwe' audiovisuele sector sterk verschilt van diegene die besproken werd tijdens de Uruguayronde en dat er nood is aan een vrijgemaakte markt om de kosten van het creëren van audiovisuele content op te vangen en om de ontwikkeling van zowel de audiovisuele als de ICT-sector te verzekeren (United States, Communication from the United States - Audiovisual and Related Services; 18 december 2000).

De teneur van de proposal is gelijkaardig aan het Amerikaanse standpunt tijdens de Uruguayronde, nl. dat audiovisuele diensten in de eerste plaats economische goederen zijn. Doordat vorige onderhandelingen in het kader van het GATS echter teleurstellend bleken voor de VS, wordt nu getracht de reeds onderhandelde regels van andere sectoren te doen gelden voor de audiovisuele sector; regels die i.t.t. wat er overeengekomen is m.b.t. de audiovisuele sector wel een verstrekkend liberaliseringsengagement van de ondertekenaars impliceren. Anticiperend op de positie die de Europeanen waarschijnlijk zullen innemen in dit dossier, trachten de VS aan te tonen dat er nog genoeg waarborgen bestaan voor het behoud van het culturele bestanddeel van audiovisuele diensten. Zo voorziet artikel IV van het GATT (dat stamt uit 1947) een uitzondering t.o.v. de regels voor nationale behandeling voor bioscoopfilms, voorzien GATS-artikel XIV(a) en GATT-artikel XX(a) mogelijkheden regulatorisch in te grijpen *"to preserve public morality"* en betekent het aangaan van verbintenissen niet per definitie de onmogelijkheid via regelgeving op te treden ... *"so long as the regulation is not administered in a way that represents an unexpected trade barrier"* (United States, Communication from the United States - Audiovisual and Related Services; 18 december 2000).

De manoeuvreerruimte is m.a.w. weer beperkt, althans in zoverre regels steeds voor interpretatie vatbaar zijn. Zo werd, precies wat betreft artikel IV van het GATT door de VS gesteld dat de exceptie eng geïnterpreteerd dient te worden en dat ze aldus enkel voor cinemafilms en niet voor televisieprogramma's gold. De EU van haar kant heeft zich vanzelfsprekend altijd verzet tegen de typering van audiovisuele producten

als behorende tot de GATT-regulering (De Witte 2001, 242). Maar dat de manoeuvreerruimte van de Europeanen valt of staat bij een nauwkeurige, doch steeds heikele afbakening en definiëring van nieuwe concepten als bijvoorbeeld 'virtuele goederen' of 'virtuele diensten' staat vast. En aangezien strict afgebakende definities mogelijks ook (welkome) marktontwikkelingen beperken, is het hier ook voor Europa dansen op een slappe koord.

2.3. Relevantie van het TRIP'S akkoord

Naast de ontwikkelingen op audiovisueel - en telecommunicatievlak lijkt de 'commodification of culture' ook op een ander terrein veld te winnen, al is een genuanceerde analyse nodig. Tijdens de Uruguay ronde besloot men naast een liberalisering van de diensten, immers ook te onderhandelen over "met de handel verband houdende aspecten van de intellectuele eigendomsrechten (5)", beter gekend onder het Engelse acroniem TRIPs onderhandelingen (Trade related aspects of Intellectual Property Rights) (Reinbothe en Howard 1991). Deze onderhandelingen beogen de totstandbrenging van een door de WTO beheerde multilaterale overeenkomst voor een betere bescherming van de intellectuele eigendomsrechten. Men pretendeert hierbij een evenwicht na te streven tussen de vragen van de ontwikkelingslanden en de geïndustrialiseerde landen. Hun deels strijdige belangen en de ongelijke machtsverhoudingen maken dit evenwicht evenwel a priori betwifelbaar (6) (Braman 1990). De geïndustrialiseerde landen is het er vooral om te doen een efficiënt middel te hebben om de piraterij vanuit de ontwikkelingslanden aan te pakken - sommige cijfers suggereren dat 5% van de wereldproductie bestaat uit namaak, wat vanzelfsprekend een groot inkomstenverlies voor westerse landen betekent. Hierbij zoekt men in de eerste plaats de belangen van de eigen bedrijfswereld, versta ondermeer de belangen van de westerse, i.e. vooral Amerikaanse cultuurindustrieën te vrijwaren. Dat voor de Amerikanen de op copyright gebaseerde industrie (boeken, computers, film, ...) de eerste exportpost is (nog voor de luchtvaartindustrie) verklaart deze positie. Wel argumenteren sommigen dat de opname van de auteursrechten in het GATT akkoord onontbeerlijk was. De WIPO (World Intellectual Property Organisation) slaagt er immers onvoldoende snel in om de internationale verdragen op het gebied van auteursrecht aan de technologische evoluties aan te passen. De laatste actualisering van de Berner Conventie dateert van 1971 (Akte van Parijs). Daarnaast beschikt deze instelling niet over een afdoend wettelijk kader om overtredingen op het auteursrecht te sanctioneren. Dit euvel kan door het TRIPs akkoord worden verholpen (Doutrelepont 1994, 10; Sutherland 1993, 33).

In tegenstelling tot de audiovisuele sector waar Europa uiteindelijk geen enkel engagement aangaat, bereikt men op het gebied van het auteursrecht wel een finaal akkoord. Sommige aspecten hiervan belangen vanzelfsprekend de audiovisuele sector rechtstreeks aan en worden vanuit het standpunt van de auteur als relatieve verbeteringen bestempeld. Zo wordt bepaald dat de leden van het TRIPs akkoord tot adhesie van de Berner Conventie, zoals gewijzigd bij de akte van Parijs (1971), verplicht zijn. Een belangrijke toevoeging aan de bestaande internationale verdragen

is de erkenning van het verhuurrecht. Een ander positief aspect is dat het TRIPs akkoord een systeem van sancties voorziet voor lidstaten die de regels overtreden.

Even belangrijk zijn, vooral vanuit cultuurpolitiek standpunt, echter ook de weglatingen. Zo wordt, op expliciet verzoek van de Verenigde Staten, bepaald dat de leden van het akkoord niet gebonden zijn door het artikel 6bis van de Berner Conventie. Dit artikel viseert nochtans de bescherming van de morele rechten van de auteur. Ook op andere punten is het TRIPs akkoord liberaler dan de Berner Conventie. Het TRIPs akkoord maakt evenmin een einde aan de wettelijke fragmentering op het auteursrechtelijke vlak, o.a. op het gebied van de beschermingsduur van de auteursrechten. Gelden binnen bijvoorbeeld de Europese Gemeenschap uit hoofde van de richtlijn van 29 oktober 1993 de hoogste beschermingstermijnen ter wereld, dan zijn de contracterende partijen van het TRIPs akkoord enkel gebonden door de minimumbeschermingstermijnen van de Berner Conventie en het Verdrag van Rome. Vraag is dan ook op welke manier de internationale Verdragen en in dit geval het intern Gemeenschapsrecht op deze en nog andere punten te verzoenen zijn (Doutrelepon 1994,10).

2.4. Andere relevantie issues

Naast de audiovisuele sector, telecommunicatie en TRIPs zijn er tijdens de Uruguayronde nog een aantal thema's aangekaart die indirect het audiovisuele beleid aanbelangen. Zo ondermeer de thema's investeringen, mededinging en subsidies. Het was de bedoeling in onderhandelingen na 1995 rond deze issues tot akkoorden te komen. Dit bleek evenwel bijzonder moeilijk. Aldus zullen ze in de komende ronde als onderdeel van de ingebouwde agenda van de Uruguayronde aan bod komen.

Wat betreft investeringen is in 1998 de Multilateral Agreement on Investment, geïnitieerd in OESO verband, afgesprongen, dit, ondermeer, opnieuw als gevolg van een blokkering op culturele gronden. De vrees bestond dat door investering en vestiging van buitenlandse bedrijven de culturele identiteit van een land of regio zou kunnen worden aangetast. Zoals het eerder de GATT- en WTO ronde was vergaan, zorgde vooral het Franse njet - cultuur verdient een aparte behandeling - gedragen door zowel de rechtse als linkse politieke klasse, voor het opschorten van de onderhandelingen.

Een ander belangrijk issue dat op de agenda zal staan is de regelgeving rond subsidies in de dienstensector. Dat belangt de audiovisuele sector natuurlijk direct aan, gezien de subsidiëring van de Europese audiovisuele sector een van de pijnpunten is in het dispuut tussen Europa en Amerika (de Witte 2001, 248-249; Deselaers & König 1999, 150). Deselaers en König (1999, 152) poneren dat het bestaande anti-subsidie kader voor de handel in goederen als model zou kunnen dienen voor de dienstensector. Dit zou betekenen dat indien de brede definitie van subsidies in de *Agreement on subsidies and countervailing measures* (deel 1, Art. 1) van het GATT - "*a subsidy shall be deemed to exist if there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member and ... a benefit is thereby conferred*" - ook voor

de handel in diensten zou gelden, de Europese steunmaatregelen aanvechtbaar zijn via het geschillenorgaan dat in het raamwerk van de WTO werd opgericht. Het geschillenorgaan van de WTO (Dispute Settlement Body - DSB) kan naast de drie globale handelsakkoorden gezien worden als de vierde pijler van de WTO. Het fundamentele doel van dit unieke mechanisme is in de eerste plaats handelsdisputen snel op te lossen en in de tweede plaats lange termijn doelstellingen als voorspelbaarheid en stabiliteit in interpretaties van wetteksten te realiseren (Jackson 2000, 68). Wanneer een WTO lid volgens een ander lid zijn verbintenissen niet nakomt en de leden via bilaterale consultaties geen overeenstemming kunnen bereiken, kan een zaak aanhangig gemaakt worden bij het WTO dispuutsschikkingsorgaan. Deze gedingen (met beroepsmogelijkheden) worden i.t.t. 'rechtbanken' van vele andere overheden en instellingen in recordtijd afgehandeld. Wanneer de jury van oordeel is dat een lid in overtreding is, moet de anomalie snel rechtgezet worden of zware economische sancties volgen (Hoekman & Kostecki 1995; Bronckers 1999, 549). Bij het aanwenden van het geschillenorgaan rijzen evenwel moeilijkheden. De hoge kost van een procedureslag, een gebrek aan juridische expertise en financiële middelen voor het merendeel van de 143 leden en de angst voor economische represailles vanwege economisch sterke blokken (Hoekman & Mavroidis 2000, 540-541) dragen ertoe bij dat niet alle partners in gelijke mate van het orgaan gebruik maken, en het orgaan bijgevolg eerder in het voordeel van de grote economische machtsblokken fungeert. Bovendien blijft het moeilijk om in controversiële issues tot een welafgebakend besluit te komen. Het resultaat is dan ook vaak dat bij zulke complexe en gevoelige onderhandelingen enkel tot een akkoord gekomen wordt door compromissen te sluiten wat praktisch resulteert in vaag en algemeen beschreven regels waar iedereen zich in kan vinden, het tegendeel m.a.w. van rechtsstabiliteit en voorspelbaarheid. Van cruciaal belang voor de audiovisuele sector en beleid is bijvoorbeeld dat er geen duidelijke regels bestaan om diensten van goederen te onderscheiden en in welke mate ze van elkaar verschillend gereguleerd moeten worden (de Witte 2001, 246). Vage regels creëren achterpoortjes waarvan economische machtsblokken handig gebruik maken om cultuurpolitieke doelstellingen te omzeilen.

3. CONCLUSIE: HET ZWARTE GATS?

Bovenstaand overzicht toont aan dat er vele raakvlakken bestaan tussen de WTO en de audiovisuele sector. Minstens zo belangrijk dan wat direct over de audiovisuele sector in het GATS akkoord wordt bepaald, zijn immers de overeenkomsten afgesloten in het raamwerk van de telecommunicatiesector en het TRIPS akkoord. Een complex kluwen van handelsregels zijn dan ook van tel voor het audiovisuele dossier; *"The culture-and-trade question crops up in other fields of the WTO legal order which have their own, partly distinctive rules: trade in goods, intellectual property, investment and subsidies"* (De Witte 2001, 238). Als gevolg hiervan kan

besloten worden dat de impact van de WTO bepalingen op de audiovisuele sector onomkeerbaar is, doch ook in grote mate onvoorspelbaar.

Onomkeerbaar is alvast de 'commodification of culture' (Mosco 1996). Hoewel de Europese Unie tijdens de Uruguay ronde de ontmanteling van haar audiovisueel beleid en daarmee de liberalisering van de audiovisuele sector heeft kunnen uitstellen, is ze er niet in geslaagd een aparte culturele status voor de audiovisuele sector af te dwingen. De Europese audiovisuele sector is daarom niet gevrijwaard van toekomstige liberaliseringspogingen. Integendeel: andere contractanten hebben met deze liberalisering al een aanvang gemaakt en concrete engagementen aangegaan. Doordat in de audiovisuele sector weinig liberaliseringsengagementen zijn aangegaan en een omstandige lijst van MFN uitzonderingen werd vastgelegd, is het enige onmiddellijke effect van het GATS akkoord dat alle leden die geen verbintenissen zijn aangegaan, zich er toe engageren de regels en maatregelen die ze in de audiovisuele sector nemen of in de toekomst zullen nemen, transparant te houden (artikel III GATS akkoord). Op deze manier heeft de grootste en belangrijkste oposant van een doorgedreven liberalisering van de sector, de EU, in de eerste plaats tijd en een zekere manoeuvreerruimte gewonnen. Ze blijft voorlopig vrij om haar reglementair kader en steunmaatregelen te handhaven. Omdat de EU zich in de audiovisuele sector tot geen enkele multilaterale liberalisering heeft verbonden, bestaat er ook geen juridische grond om haar in het kader van de WTO voor niet-naleving van verbintenissen aan te vechten. Wel bestaat er nog steeds een mogelijkheid dat de Verenigde Staten hun bestaande commerciële defensie-apparaat (7) aanwenden om tegen de EU eenzijdig represailles te nemen wanneer ze oordelen dat hun handelsbelangen in de audiovisuele sector worden geschaad.

Maar de Amerikanen rest ook een andere, strategisch minstens even belangrijke invalshoek om het audiovisuele protectionisme van de Europeanen te ondermijnen, m.n. de verbintenissen en evoluties in het kader van het akkoord betreffende de telecommunicatiesector. Door het gebrek aan duidelijk afgebakende definities tussen bijvoorbeeld virtuele goederen en diensten, biedt de convergentie tussen telecommunicatie, computing en audiovisuele diensten zeker achterpoortjes om bijvoorbeeld culturele quota, geldig voor de audiovisuele sector, te omzeilen wanneer het 'nieuwe' diensten als e-commerce of on-line trading betreft. Deselaers en König (1999, 148-149) stellen hieromtrent dat *"since it is difficult to demarcate precisely between services classified under telecommunications and those classified under audiovisual services, it has become a generally accepted rule of thumb within the GATS that commitments involving programming content are classified under audiovisual services, while those purely involving the transmission of information are classified under telecommunications. However, these are the definitions of the GATS, which differ from the various definitions put forward by its members."* Gezien deze onduidelijkheid en vaagheid in de begrenzing van concepten is het niet ondenkbeeldig dat om een werkbare interpretatie te bekomen door één van de partners een beroep zal gedaan worden op het geschillensysteem van de WTO; een stap, waarvan de uitkomst - opnieuw door de algemene en vage definities - naar zich laat raden (cfr. infra).

Dat de Amerikanen alles wat naar cultuurpolitiek protectionisme ruikt via de WTO akkoorden op de helling zetten, blijkt trouwens ook overduidelijk uit het TRIPs

akkoord. Hierop duidt ondermeer het schrappen van de morele rechten van de auteur, een recht dat de Europese *droit d'auteur* traditie zo dierbaar is, maar onbestaand is binnen de Anglosaksische *common law* traditie waar de belangen van de economische partij, m.n. de producent, duidelijk primeren op de belangen van de scheppende en creatieve partij, m.n. de auteur. Terecht kan trouwens de vraag gesteld worden of door de opname van het auteursrecht in een commercieel handelsakkoord, dat recht niet louter tot een instrument van het internationale handelsbeleid is verworpen en aldus aan cultuurpolitiek gehalte heeft ingeboet (Edelman 1990; Burch 1995, 215; Venturelli 1998, 63).

Maar is de voortschrijdende impact van de WTO akkoorden op de audiovisuele sector onomkeerbaar dan is ze minstens ook onvoorspelbaar en dit om zeker drie redenen.

Ten eerste, zoals hogerop gebleken is, legt vooral het ontbreken van definities een hypotheek op het instandhouden van bepaalde cultuurpolitiek geïnspireerde handelsbarrières. Maar zelfs indien definities zouden kunnen worden overeengekomen, bestaat er nog steeds onzekerheid over een voorspelbare en stabiele rechtsinterpretatie, en wat meer is, implementatie. Dat de WTO, annex het geschillenorgaan, momenteel eerder in het voordeel werkt van Westerse groepen die zich hoge procedurekosten kunnen veroorloven, is een gekend zeer. Op het internationale handelsforum zijn sommigen blijkbaar gelijkzinniger dan anderen. De kans op een politiek van twee maten, twee gewichten is opnieuw zeer reëel. Bovendien heeft de WTO één onvervreembare en fundamentele doelstelling, m.n. de liberalisering verder ingang te doen vinden en het is dan ook in de lijn der verwachtingen dat alles wat naar handelsbarrières ruikt, op termijn moet wijken. Vrij verkeer, geen steun is m.a.w. het onderliggende credo van de organisatie, een dwangmatigheid waaraan ook de audiovisuele sector niet zal ontsnappen, gezien ook de Amerikaanse gevoeligheid terzake. Bovendien ligt in de dynamiek en werking van de onderhandelingen zelf een hypotheek op het overleven van cultuurpolitieke handelsbarrières als subsidies of quota. De onderhandelingen gebeuren immers via package deals waarbij de ene sector vaak als pasmunt voor de andere sectoren wordt gehanteerd. Is er op één vlak geen vergelijk mogelijk dan gaat de hele deal niet door, een patstelling die de verschillende handelspartners zich vanzelfsprekend niet kunnen veroorloven en waardoor netelige dossiers toch door de liberaliseringssluis worden geloodst. Dit spel van geven en nemen verhoogt de efficiëntie om ondanks het groot aantal leden vorderingen te maken in de onderhandelingen - een pluspunt van de WTO in vergelijking met andere internationale instellingen die vaak als logge, inefficiënte mechanismen worden aanzien. Maar omgekeerd draagt dit ook bij tot onvoorspelbaarheid. Dat de audiovisuele sector bijvoorbeeld het onderspit zou moeten delven t.o.v. vooruitgang in de onderhandelingen op het gebied van telecommunicatie is dan ook geen ondenkbaar perspectief.

Temeer, en dat is meteen het tweede aspect dat tot onvoorspelbaarheid van de WTO-ontwikkelingen op audiovisueel gebied bijdraagt, omdat er duidelijk een bres is geslagen in de traditioneel Europese argumentatie dat de audiovisuele sector een aparte behandeling vereist. Vooral aan Franse zijde is hieromtrent een heuse polemiek gestart. Want daar waar de rechtse en linkse politieke groeperingen in Frankrijk traditioneel, unaniem de culturele specificiteit verdedigden, is het discours

sinds het einde van de jaren '90 toch een aantal breuken gaan vertonen. Dit escaleerde onlangs in het debat dat rechts wil opstarten rond de privatisering, de tweede na TF1 dus, van de openbaarrechtelijke omroep A2. Maar belangrijker nog is de polemiek die opgestart is na de verklaringen van Jean-Marie Messier, topman van de Franco-Amerikaanse groep Vivendi/Canal Plus/Universal, als zou de Franse 'exception culturelle' ten dode opgeschreven zijn. En hoewel de Franse politieke klasse zich nu verraden voelt door de verklaringen van deze topindustriële, had ze, bij de voorbereidingen van de Seattle bijeenkomst zelf al haar traditioneel protectionistische houding afgezwakt. Het waren trouwens de Belgen die, n.a.v. de voorbereidingen van de mislukte top in Seattle, van een kale reis thuis kwamen toen ze moesten vaststellen dat de Fransen de culturele specificiteit niet langer meer met hart en ziel verdedigden. Zo ging de officiële Franse positie ervan uit dat de culturele specificiteit een te sterke Franse en dus protectionistische stempel droeg. Een consensus werd gevonden in het verdedigen van de culturele diversiteit, een positie die in de ogen van de Belgen de acquis van de vorige ronde dreigde op de helling te zetten. De politieke kaarten worden dus conform de economische herschikt. De positie van Jean-Marie Messier hoeft op zich niet te verwonderen. Als hoofd van Vivendi/Canal Plus/Universal maakt hij immers deel uit van de Amerikaanse lobby MPAA die al jaren strijdt voor het afbreken van de Europese handelsbarrières als subsidies en quota. Vraag is nu in hoeverre de Franse politieke klasse haar politieke positie afstemt op economische belangen.

Een derde aspect tenslotte dat bijdraagt tot het onvoorspelbare karakter van de komende onderhandelingen, althans wat het audiovisuele dossier betreft, is de positie terzake van de anti- of andersglobalisten enerzijds en de culturele mondiale koepelorganisaties als UNESCO bijvoorbeeld anderzijds. De zogenaamde anti-globalistische beweging (misschien beter anders globalistische beweging) laat steeds luider en steeds talrijker haar teleurstelling en woede blijken over de gang van zaken in internationale veeleer economisch geïntereerde fora. Het gaat hier om een niet te onderschatten kracht die in relatief korte tijd heel wat mobilisatiekracht en ervaring heeft opgedaan. Getuige hiervan ondermeer de bijdrage die de betogingen van deze beweging leverden in het 'discrediteren' van de oorspronkelijke start van een nieuwe WTO-ronde in Seattle, of hun rol in het afspringen van de MAI. De vraag naar een democratischer en transparanter wereldhandelsorgaan en naar de opname van sociale, ecologische, ethische en culturele aspecten in de besprekingen zal door de anders globalisten zeker gesteld worden - eisen waar misschien toch gevolg aan zal gegeven worden. Maar excessen aanklagen is nog iets anders dan de klok volledig terugdraaien.

Maar ook vanuit een andere hoek kan een alternatief geluid worden gelanceerd. Meer bepaald de UNESCO wil zich in de dialoog met de WTO niet onbetuigd laten. Zo verklaarde haar Directeur-Generaal Koïchiro Matsuura: *"A l'Unesco, nous avons des ministres de la culture, de l'éducation et de la science. A l'OMC, ce sont plutôt les ministres des finances et du commerce. C'est à eux d'assurer une plus grande coordination de leurs engagements dans les diverses instances. C'est aussi à nous de le leur rappeler"* (Le Monde 3 oktober 2000, III). Vraag is evenwel of de lokroep van economische winstperspectieven de culturele argumentatie van de UNESCO niet

dreigt te overstemmen. Gezien de herschikkingen op het economisch front waarbij de mediagroepen steeds groter en mondialer worden enerzijds en gezien de afzwakking van het Franse politieke discours omtrent de culturele specificiteit anderzijds, zou het wel eens kunnen dat de New World Information Order waarover vroeger enkel sprake was binnen de cultureel geöriënteerde UNESCO feitelijk vorm krijgt binnen de economisch geöriënteerde WTO.

VOETNOTEN

- (1) De MPAA (Motion Picture Association of America) is het overkoepelende belangenorgaan van de Amerikaanse bioscoopsector. J. Valenti is hoofd van de MPAA sinds 1996. Aangezien de Amerikaanse bioscoopsector bijna de helft van zijn inkomsten uit overzeese export haalt, was een verdere liberalisering van de audiovisuele sector voor de MPAA vanzelfsprekend primordiaal.
- (2) Volgens het artikel 2005.1 zijn de culturele zaken van het FTA uitgesloten, tenzij op een expliciete wijze anders wordt bepaald. Anderzijds wordt gestipuleerd dat een partij maatregelen mag nemen wanneer zij oordeelt dat de andere partij tegen de geest van het Verdrag handelt. Volgens artikel 2011.2 mag de cultuurindustrie trouwens niet langer het voorwerp van staatsinterventie zijn (Lannie 1989, 103 e.v.; Comor 1991, 239e.v.).
- (3) Ook de lidstaten zijn voor het idee van een culturele uitzondering gewonnen. Dit wordt op 5 oktober 1993 tijdens een informele bijeenkomst van de Ministers verantwoordelijk voor audiovisuele zaken in Bergen bekrachtigd. In een gemeenschappelijke verklaring bepalen ze zes punten die als basis voor de onderhandelingen met de Amerikanen moeten dienen: (1) het behoud en de verdere ontwikkeling van alle bestaande en toekomstige communautaire en nationale financiële steunmaatregelen; (2) uitsluiting van deze bepalingen van het Most Favoured Nation principe dat de aangesloten GATT leden verplicht voordelen die ze aan één handelspartner toekennen, uit te breiden tot de andere partners (artikel I van het GATT); (3) de vrijwaring van de mogelijkheid om de toekomstige omroeptechnologieën naar eigen goeddunken te reguleren; (4) garantie om in de toekomst een audiovisueel ondersteuningsbeleid te voeren; (5) het behoud van de richtlijn Televisie zonder Grenzen; (6) de waarborg dat deze acquis tijdens volgende onderhandelingsrondes onder geen enkel beding op de helling zullen worden geplaatst.
- (4) Eén van de meest fundamentele kritieken op het GATT is nochtans dat essentiële principes zoals het MFN, die op het eerste gezicht democratisch lijken, m.n. gelijke behandeling voor allen, in werkelijkheid onderdrukingsmiddelen zijn in handen van enkelen (Braman 1990, 362). De perifere en minder ontwikkelde landen betreden, t.o.v. de in hoofdzaak Westerse centrumlanden, met ongelijke middelen de mondiale concurrentiemarkt. Als dusdanig institutionaliseert het GATT een aantal ongelijkheden waaraan het wereldsysteem, volgens de analyse van Wallerstein, blijkbaar nood heeft om te kunnen functioneren (Wallerstein 1984).
- (5) Intellectueel eigendom is een heel brede term die allerlei ladingen dekt: auteursrechten, handelsmerken, geografische aanduidingen, tekeningen en modellen van de nijverheid, alsook uitvindingen waaraan octrooien of patenten kunnen worden verleend.
- (6) De praktijk wijst uit dat in de eerste plaats bedrijven uit de geïndustrialiseerde landen die in bezit zijn van intellectuele eigendomsrechten geprofiteerd hebben van de totstandkoming van het TRIPs akkoord. De discussie van wat

het akkoord nu betekent voor de wereldhandel concentreert zich in grote mate op de noord-zuid relatie: de totstandkoming ervan heeft steeds in een sfeer van controverse gebaad doordat de ontwikkelingslanden afgekocht zouden zijn geworden door westerse landen om hun verweer tegen het akkoord op te geven in ruil voor meer toegang tot de importmarkten van landen die de bedrijven herbergen die eigenaar zijn van de meeste intellectuele eigendomsrechten (Stegemann 2000, 1263). Die ruil zou de asymmetrie in macht tussen de handelspartners op een onaanvaardbare manier hebben gereproduceerd (cfr. het conflict inzake de prijs van geneesmiddelen tussen arme derde wereld landen en de westerse farmaceutische bedrijven die de patenten in handen hebben.) (Burch 1995) De gevolgen voor de audiovisuele sector zijn echter onduidelijk.

- (7) In dit kader wordt meestal verwezen naar de bepalingen 301 en de 301 special van de Amerikaanse Trade Act van 1974. Ze verschaffen de Amerikanen de mogelijkheid om tegen landen die, naar hun oordeel, de internationale verdragen niet respecteren of de Amerikaanse handelsbelangen schaden, unilaterale represailles te nemen (Delacotte 1993, 418).

BIBLIOGRAFIE

- Barth, D. (1999), *The prospects of international trade in services*. Bonn: Friedrich Ebert Foundation.
- Braman, S. (1990), Trade and information policy, *Media, Culture and Society*, 12, 361-385.
- Bronckers, M.C.E.J. (1999), Better Rules for a new Millennium: A Warning Against Undemocratic Developments in the WTO, *Journal of International Economic Law*, 2(4), 547-566.
- Burch, K. (1995), Intellectual Property Rights and the Culture of Global Liberalism, *Science Communication*, 17(2), 214-232.
- Comor, E. (1991), The department of communications under the free trade regime, *The Canadian Journal of communication*, 16(2), 239-261.
- Delacotte, B. (1993), La révision des instruments de défense commerciale de la communauté, *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, (368), 410-419.
- Deseleers, W. & M. König (1999), The WTO Millennium Round and the Audiovisual Sector, *International Trade Law and Regulation*, 5(6), 147-154.
- de Witte, B. (2001), Trade in Culture: International Legal Regimes and EU Constitutional Values, pp. 237-255 in G. De Búrca & J. Scott (eds.), *The EU and the WTO. Legal and Constitutional Issues*. Oxford: Hart Publishing.
- Doutrelepont, C. (1994), Après l'Uruguay Round, *Sequentia*, 1(1), 10.
- Edelman, B. (juli 1990), Le droit d'auteur, produit commercial comme les autres, *Le Monde diplomatique*, 32.
- Ferguson, M. & P. Golding (eds.) (1997), *Cultural Studies in Question*. London: Sage.

- Fredebeul-Krein, M. & A. Freytag (1997), Telecommunications and WTO discipline: an assessment of the WTO agreement on telecommunication services, *Telecommunications Policy*, 21(6), 477-491.
- Garnham, N. (1997), Political economy and the practice of cultural studies, pp. 56-73 in Ferguson, M. & P. Golding (eds.) (1997), *Cultural Studies in Question*. London: Sage.
- Hamelink, C.J. (1983), Emancipation or Domestication: toward a utopian science of communication, *Journal of Communication*, 33(3), 74-79.
- Hoekman, B.M. & M.M. Kostecki (1995), *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoekman, B.M. & P.C. Mavroidis (2000), WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance, *The World Economy*, 23(4), 527-542.
- Honeck, D. (2000), Audiovisual Services, pp. 133-151 in WTO Secretariat (ed.), *Guide to the GATS: an overview of issues for further liberalization of trade in services*. London: Kluwer.
- Jackson, J.H. (1998), *The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence*. London: Pinter.
- Jackson, J.H. (2000), Dispute Settlement and the WTO: Emerging Problems, pp. 67-81 in WTO Secretariat (ed.), *From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*. Den Haag: Kluwer Law International.
- Kakabadse, M.A. (1995), The WTO and the Commodification of Cultural Products: Implications for Asia, *Media Asia*, 22(2), 71-77.
- Kennett, W. (1996), The European Community and the General Agreement on Trade in Services, pp. 136-148 in N. Emiliou & D. O'Keeffe (eds.), *The European Union and World Trade Law*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Lal Das, B. (1998), *The WTO agreements: deficiencies, imbalances and required changes*. London: Zed.
- Lannie, P. (1989), Global economy, global communications: the Canada - US free trade agreement, pp. 103-108 in M. Raboy & P. Bruck (eds.), *Communication for and against democracy*. Montreal/New York: Black Rose books.
- Mattelart, A., X. Delcourt & M. Mattelart (1984), *International image markets. In search of an alternative perspective*. London: Comedia Publishing Group.
- McDonald, B. (1998), *The World Trading System: the Uruguay Round and beyond*. Houndmills: MacMillan Press.
- Mosco, V. (1996), *The Political Economy of Communication. Rethinking and Renewal*. London: Sage.
- Pauwels, C. (1995), Cultuur en economie: de spanningsvelden van het communautair audiovisueel beleid. Een onderzoek naar de grenzen en mogelijkheden van een kwalitatief cultuur- en communicatiebeleid in een economisch geïntegreerd Europa. Een kritische analyse en prospectieve evaluatie aan de hand van het gevoerde Europees audiovisueel beleid. Brussel: onuitgegeven doctoraatsverhandeling.
- Puttnam, D. (1997), *The undeclared war: the struggle for control of the world's film industry*. London: HarperCollins.
- Regourd, S. (november 1993), Pour l'exclusion culturelle, *Le Monde diplomatique*, 14.

-
- Reinbothe, J. & A. Howard (1991), The state of play in the negotiations on TRIP's, *European Intellectual Property Review*, (5), 157-164.
- Sampson, C.I. (1996), Liberalisation of trade in telecommunications services and the implication of GATS/WTO for developing countries, *Intermedia*, 24(5), 19-30.
- Sapir, A. (1991), Le commerce international des services audiovisuels. Une source de conflit entre la Communauté européenne et les Etats-Unis, pp. 163-170 in G. Vandersanden (ed.), *L'espace audiovisuel européen*. Bruxelles: Edition de l'Université de Bruxelles.
- Schiller, H. (1970), *Mass communications and American empire*. New York: Kelly Publishers.
- Sellier, G. (november 1993), Le précédent des accords Blum-Byrnes, *Le Monde Diplomatique*, 15.
- Senti, R. & P. Conlan (1998), *WTO. Regulation of World Trade after the Uruguay Round*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Servaes, J. (1987), *Media Aid*. Leuven: Acco.
- Simmonds, K.R. (1988), The community and the Uruguay, *Common Market Law Review*, 25, 95-115.
- Stegemann, K. (2000), The Integration of Intellectual Property Rights into the WTO System, *The World Economy*, 23(9), 1237-1268.
- Sutherland, P. (7 september 1993), Le GATT et la protection de la propriété intellectuelle. Une occasion pour la France, *Le Monde*, 33.
- Toffler, A. (1990), *De nieuwe machtselite*. Utrecht/Antwerpen: Veen uitgevers.
- Tramier, S. (1993), Les Canadiens bénéficient d'une clause d'exemption, *Le Monde* 10/11 oktober 1993, 35.
- United States (18 december 2000), Communication from the United States: Audio-visual and Related Services (http://docsonline.wto.org/GEN_viewerwindow.asp?D:/DDFDOCUMEN.../W21.DOC.HT)
- Varis, T. (1985), *International flow of television programmes. Reports and papers on mass communication*. Paris: Unesco.
- Venturelli, S. (1998), Cultural Rights and World Trade Agreements in the Information Society, *Gazette*, 60(1), 47-76.
- Wallerstein, I. (1984), *Historisch kapitalisme*. Weesp: Uitg. Heureka.
- Wheeler, M. (2000), Research Note: The 'Undeclared War' Part II. The European Union's Consultation Process for the New Round of the General Agreement on Trading Services/World Trade Organization on Audiovisual Services, *European Journal of Communication*, 15(2), 253-262.
- WTO Secretariat - Trade in Services Division (1999), An Introduction to the GATS. (http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gsintr_e.doc)

