

# **Wie maakt het Europees beleid?**

## Een onderzoek naar de invloed van GESAC

Jasmijn Boeken

## Inhoud

Inleiding .....	3
Conceptualisatie & Classificatie .....	4
GESAC .....	5
Copyright .....	6
Overweging 38.....	6
Artikel 13 .....	6
Invloed .....	7
Het Europees Parlement .....	7
De Europese Commissie .....	7
De Europese Raad van Ministers.....	8
Conclusie .....	8
Literatuurlijst .....	9

## Inleiding

Het democratisch tekort van de Europese Unie wordt al lang als een probleem gezien (Smismans, 2016, p. 343). De algemene opvatting was lange tijd dat dit opgelost kon worden door het Europees Parlement meer bevoegdheden te geven. (Smismans, 2016, p. 342). Ondanks deze maatregelen werd de Europese Unie nog steeds niet als democratisch gezien door de inwoners van de lidstaten (Smismans, 2016, pp. 343-344). Dit laat goed zien dat democratie niet enkel afhangt van de rol van het parlement.

De Europese Commissie is het belangrijkste contactpunt voor lobbygroepen in de Europese Unie (Eising, 2016, p. 181). De reden hiervoor is dat de Commissie afhankelijk is van externe informatie bij de voorbereiding van haar beleid (ibid.). Wanneer het gaat om beleid dat van groot belang is voor nationale actoren zullen de belangengroepen zich focussen op de Raad van de Europese Unie (ibid.). Met de creatie van de 'gewone wetgevingsprocedure' is ook het Europees Parlement een target geworden voor lobbygroepen (Eising, 2016, pp. 181-182).

In dit onderzoek zal worden gekeken naar de European Grouping of Societies of Authors and Composers (GESAC), een belangengroep die opkomt voor de rechten van 'de makers' (GESAC, n.d.-a). De vraag die hier centraal staat is hoe veel invloed GESAC gehad heeft op het voorstel van de Europese Commissie over een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake auteursrechten in de digitale eengemaakte markt.

## Conceptualisatie & Classificatie

Binnen de wetenschappelijke wereld bestaat er veel onenigheid over de conceptualisatie van het begrip 'lobbygroep' (Bauer, 2017, pp. 35-36). De meest gebruikt definitie van om een lobbygroep te beschrijven is die van Beyers et al (2009). In zijn onderzoek beschrijft hij dat een lobbygroep aan drie voorwaarden moet voldoen: (1) het is een organisatie (2) met politieke interesse (3) en informaliteit (Beyers et al., 2009, p. 1106). Met informaliteit wordt hier bedoeld dat er geen wil is om een publieke functie te bekleden of mee te doen aan verkiezingen op Europees niveau (ibid.). Deze definitie zal in dit onderzoek worden gehanteerd.

Er zijn veel verschillende lobbygroepen die zich bemoeien met de besluitmaking van de Europese Unie (Eising, 2016, p. 186). Om de verschillende lobbygroepen in te delen wordt in dit onderzoek de typologie van Van Mil en Van Mierlo gebruikt (1988). Zij onderscheiden vijf verschillende lobbygroepen: de sectorale lobbygroepen, ideële lobbygroepen, consumentenorganisaties, lokale en regionale autoriteiten, en sociale bewegingen en actiegroepen (Van Mierlo & Van Mil, 1988, pp. 60-62). Hiervoor is gekozen omdat deze indeling in de verschillende wetenschappen nog steeds vaak wordt gebruikt. Drie groepen zullen extra worden toegelicht. De sectorale lobbygroepen vertegenwoordigen de specifieke belangen van een bepaalde sociaaleconomische groep (Van Mierlo & Van Mil, 1988, p. 60). De ideële lobbygroepen concentreren zich op één bepaald beleidsonderwerp, zoals milieu, ze zijn vaak minder goed georganiseerd (ibid.). De sociale bewegingen en actiegroepen proberen een bepaalde waarde na te streven (Van Mierlo & Van Mil, 1988, p. 62).

## GESAC

In dit onderzoek zal er gekeken worden naar GESAC, een lobbygroep die sinds 1990 opkomt voor de belangen van 34 auteursverenigingen in verschillende landen (GESAC, n.d.-a). Ze beschrijven zichzelf als zijnde de link tussen de auteurs en de gebruikers (ibid.). Er is in dit onderzoek voor GESAC gekozen op advies van Julia Reda, zij beschreef GESAC als een van de meest invloedrijke lobbygroepen in de Europese Unie op het gebied van copyright, ze lobbyen in het Europees Parlement, de Europese Commissie en bij de Raad van Ministers.

GESAC heeft voor zichzelf drie doelstellingen geformuleerd (GESAC, n.d.-c). Ten eerste pleitten ze voor voldoende beloning van makers en rechtheouders, vooral wanneer het om online verkoop gaat (ibid.). Ten tweede zetten ze zich in voor een duurzaam creatief en cultureel ecosysteem (ibid.). En ten derde willen ze collectief beheer bevorderen als zijnde de beste oplossing om de rechten van auteurs te respecteren en te beschermen (ibid.). GESAC houdt zich bezig met negen onderwerpen: (1) de audiovisuele sector en media, (2) belastingen, (3) binnenlandse zaken, (4) concurrentie, (5) cultuur, (6) handel, (7) informatiemaatschappij, (8) interne markt en (9) justitie en grondrechten (Europa.eu, 2017).

Wanneer we kijken naar de categorisatie die hierboven is gegeven, kunnen we GESAC indelen als een sectorale lobbygroep. Ze vertegenwoordigen namelijk de belangen van één specifieke groep, 'de makers'.

## Copyright

Een beleidsvoorstel waar GESAC zich op dit moment mee bemoeit is een voorstel van de Europese Commissie over een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake auteursrechten in de digitale eengemaakte markt (GESAC, n.d.-b). Het beleidsvoorstel bevat veel verschillende aspecten, maar het hoofddoel is “de verschillen tussen de nationale auteursrechtenstelsels te verkleinen en de onlinetoegang voor gebruikers in heel de EU op ruimere schaal mogelijk te maken” (Europese Commissie, 2016, p. 2). Aangezien het voorstel voor de nieuwe richtlijn veel componenten bevat, zal er in dit stuk enkel worden ingegaan op die delen waar GESAC zich over heeft uitgesproken.

### Overweging 38

Overweging 38 is een verduidelijking van de regelgeving omtrent UUC services, zoals bijvoorbeeld YouTube (Europese Commissie, 2016, p. 22). GESAC vindt deze verduidelijking belangrijk omdat de regelgeving door de verschillende lidstaten op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd (GESAC, n.d.-b). GESAC is gematigd positief over deze Overweging, ze vinden dat dit de absolute minimum beschrijving is en dat dit onderwerp zijn eigen artikel zou moeten krijgen (ibid.).

### Artikel 13

Dit artikel verplicht de UUC platformen om samen te werken met rechtheouders die grote aantallen informatie aanbieden (Europese Commissie, 2016, pp. 31-32). GESAC is zeer positief over dit artikel, ze steunen vergaande samenwerking tussen de verschillende partijen (Gesac, n.d.-b).

Statewatch heeft op 30 Augustus documenten gelekt die laten zien hoe Estland tijdens hun presidentschap verschillende zaken heeft gepusht (2016). Een zeer belangrijk onderwerp hierin is Artikel 13. Het gaat hier over het uploadfilter, de internetproviders moeten gedwongen worden alles wat je upload te scannen, en alles waar copyright op zit gelijk te wissen (ibid.). Ook al heb je het recht om het te gebruiken. Voor de duidelijkheid: alles wat je verstuurt is een upload - dus ze willen alles scannen. Er is veel commentaar te vinden op dit artikel, zo wordt het gezien als een schending van de mensenrechten op het gebied van privacy (De Cock, 2017). Wat belangrijk is in dit punt, is dat het concrete voorstel van de Commissie en deze ‘verduidelijking’ zeer van elkaar afwijken.

## Invloed

Om erachter te komen hoe veel invloed GESAC heeft gehad op het voorstel van deze richtlijn, zal er worden gekeken naar contacten met het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van Ministers.

### Het Europees Parlement

Julia Reda maakt het online inzichtelijk met wie zij lobby gesprekken heeft gehad. Daardoor kunnen wij zien dat zij in 2017 op 15 juli, 24 september en 3 november contact heeft gehad met GESAC (Julia Reda, n.d.). Hierbij is de ontmoeting op 24 september extra interessant. Zij is toen naar het “Meet the Authors” event geweest. Dit was een event waarbij GESAC ‘de makers’ in contact bracht met beleidsmakers (meettheauthors, 2017). Als we kijken naar de partners die betrokken waren bij dit event zien we dat een hiervan de Intergroup Cultural & Creative Industries is (ibid.). Een intergroup is een groep bestaande uit leden van het Europees Parlement (EU affairs, 2015). Uit het feit dat deze intergroup een partner is van GESAC kunnen we opmaken dat GESAC hier een behoorlijke invloed heeft.

### De Europese Commissie

Er zijn drie e-mails die het contact tussen GESAC en de Europese Commissie bevestigen. De eerste is een email naar President Juncker die GESAC samen met zes andere lobbygroepen op 29 juli 2016 stuurde (ask the Eu, 2017). In deze email uiten zij hun zorgen over de standpunten die de commissie in voorgaande jaren op het gebied van copyright heeft gehad (ibid.). Ze zeggen hierin dat ze ervan op de hoogte zijn dat er binnen de Commissie mensen zijn met een mening die niet strookt met die van hun (ibid.). Volgens deze organisaties zijn deze meningen ook in conflict met de huidige wetgeving omtrent copyright (ibid.).

De tweede mail van GESAC naar de Europese Commissie gaat over de handtekeningen die zij op hebben gehaald voor het thema ‘tackle transfer of value’ (ibid.). Hier zien we de invloed die GESAC heeft uitgeoefend op artikel 13 (ibid.). Ook laten ze weten dat ze de handtekeningen hebben overhandigt aan vicepresident van de Europese Commissie Andrus Ansip (ibid.). Het transparantie register van Andrus Ansip bevestigt deze ontmoeting op 5 september 2016 (Europese Commissie, n.d.).

Het is hierbij belangrijk om te onthouden dat deze mails al zijn verstuurd voordat de Commissie officieel hun voorstel voor de richtlijn bekend maakte op 14 september (ask the EU, 2017) . Op deze

datum heeft GESAC hun laatste mail gestuurd (ibid.). In deze mail laten ze vooral weten tevreden te zijn met het voorstel, en maken zij hun standpunten nogmaals duidelijk (ibid.).

## De Europese Raad van Ministers

De invloed die GESAC heeft gehad op de Europese Raad van Ministers is lastig te achterhalen. Wel kunnen we zien dat GESAC indirect zeker invloed heeft gehad hier. Dit zien we aan de 'impact assessment' die de Commissie stuurde naar de secretaris generaal van de Raad van de Europese Unie (Ayet Puigarnau, 2016). In dit document schetst de Commissie een verwachting van de impact die de nieuwe richtlijn zal hebben. Er wordt hier vier keer gerefereerd naar informatie die is aangedragen door GESAC (ibid.). Helaas is het inzien van wat er in deze informatie stond niet mogelijk. Door het geven van deze informatie heeft GESAC zowel invloed gehad op de Europese Commissie als op de Raad van de Europese Unie. Schokkend hierbij is dat de informatie van GESAC wordt gebruikt als zijnde 'de waarheid', er wordt hier geen rekening gehouden met het feit dat het verhaal dat GESAC verteld zeer eenzijdig is.

## Conclusie

Dit onderzoek heeft laten zien dat GESAC invloed heeft uitgeoefend op verschillende EU organen omtrent het voorstel van de Europese Commissie over een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake auteursrechten in de digitale eengemaakte markt, vooral op artikel 13. Hoe groot deze invloed precies is geweest kunnen we na dit onderzoek nog niet vaststellen. Wel laat dit onderzoek zien dat er zeker een democratisch tekort is in de Europese Unie. Niet-democratisch gekozen lobbygroepen voeren invloed uit op het beleidsmakingsproces. Er is hier een algemeen gebrek aan transparantie, zowel aan de kant van de EU als aan de kant van de lobbygroepen. Lobbygroepen opereren zoveel mogelijk in het geheim (Reda, 2015). Vooral in de Europese Raad is er een gebrek aan transparantie. Zo hebben het Parlement en de Commissie een transparantie register, en heeft de raad dit niet.

Het is evident dat het democratisch tekort niet opgelost kan worden door enkel het Europees parlement meer macht te geven. Binnen alle organen zal er gewerkt moeten worden aan transparantie, om zo inzichtelijk te maken hoe groot de invloed van lobbygroepen op het beleidsmakingsproces is.



## Literatuurlijst

Eising, R. (2016). 'Interest Groups and the European Union'. In: M. Cini, & N. P. Borragán (Red.), *EUROPEAN UNION POLITICS* (5e ed). Oxford, Groot-Brittannië: Oxford University Press: 179-194.

ask the EU. (2017). *ANEX I*. Geraadpleegd op 13 november 2017, van <https://www.asktheeu.org/en/request/4175/response/13768/attach/4/Annex%201%20scanned%20version.pdf>.

Ayet Puigarnau, J. (2016). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT*. Geraadpleegd op 14 november 2017, van <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12254-2016-ADD-1/en/pdf>.

Bauer, T. (2017). *Responsible lobbying : Conceptual foundations and empirical findings in the EU*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Berry, J. (1977). *Lobbying for the people: The political behaviour of public interests groups*. Princeton: Princeton University Press.

Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W. (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?. *West European Politics* 31, 6, 1103-1128.

Cock, D. van. (2017). *THE 5 FUNDAMENTAL FLAWS OF THE CENSORSHIP FILTER*. Geraadpleegd op 11 november 2017, van <http://copybuzz.com/copyright/5-fundamental-flaws-censorship-filter/>.

EU affairs. (2015). *Intergroups: the Parliament's forum for discussing important issues*. Geraadpleegd op 11 november 2017, van <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20150216STO24404/intergroups-the-parliament-s-forum-for-discussing-important-issues>.

Europese Commissie. (2016). *Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake auteursrechten in de digitale eengemaakte markt*. Geraadpleegd op 26 oktober 2017, van <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0593&from=EN>.

Europese Commissie. (n.d.). *Meetings of Vice-President Andrus Ansip with organisations and self-employed individuals*. Geraadpleegd op 14 november 2017, van <http://ec.europa.eu/transparencyinitiative/meetings/meeting.do?host=57870d0f-2fb5-4f5b-9bea-7f2a661c64ac&d-6679426-p=10>.

Europa.eu. (2017). *Transparantieregister*. Geraadpleegd op 11 november 2017, van <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=36529354479-57>.

GESAC. (n.d.-a). *About Authors' Societies*. Geraadpleegd op 26 oktober 2017, van <http://authorsocieties.eu/about/about-authors-societies>.

GESAC. (n.d.-b). *Clarifying that there is Communication to the Public*. Geraadpleegd op 26 oktober 2017, van <http://authorsocieties.eu/policy-positions/copyright-directive/transfer-of-value/communication-to-the-public>.

GESAC. (n.d.-c). *About Gesac*. Geraadpleegd op 26 oktober 2017, van <http://authorsocieties.eu/about/about-gesac>.

Meettheauthors. (2017). *AUTHORS MEET DECISION MAKERS AT "MEET THE AUTHORS"*. Geraadpleegd op 11 november 2017, van <http://www.meettheauthors.eu/?p=74#more-74>.

Mierlo, J. G. A. van, & Mil, P. J. J. van. (1988). Belangengroepen en de uitoefening van politieke pressie. In J. G. A. van Mierlo (Red.), *Pressiegroepen in de Nederlandse politiek*, Den Haag, Nederland: Stichting maatschappij en onderneming.

Reda, J. (n.d.) *Lobby meetings*. Geraadpleegd op 11 november 2017, van <https://juliareda.eu/lobby-meetings/>.

Reda, J. (2015). *Report: EU copyright rules are maladapted to the increase of cross-border cultural exchange on the web*. Geraadpleegd op 11 november 2017, van <https://juliareda.eu/2015/01/report-eu-copyright-rules-maladapted-to-the-web/#lobby>.

Smismans, S. (2016). 'Democracy and Legitimacy in the European Union'. In: M. Cini, & N. P. Borragán (Red.), *EUROPEAN UNION POLITICS* (5e ed). Oxford, Groot-Brittannië: Oxford University Press: 339-351.

Statewatch (2017). *Interinstitutional File: 2016/0280 (COD)*. Geraadpleegd op 11 november 2017, van <http://www.statewatch.org/news/2017/aug/eu-council-copyright-directive-estonian-compromises-11783-17.pdf>.