



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 11. marts 2010
(OR. en)**

**7094/10
ADD 2**

CULT 20

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget den: 11. marts 2010

til: Pierre de BOISSIEU, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Vedr.: ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
- *Resumé af konsekvensanalysen - ledsagedokument til Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om gennemførelse af et EU-initiativ vedrørende et europæisk kulturarvsmærke*

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2010) 198.

Bilag: SEK(2010) 198



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.3.2010
SEK(2010) 198

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om gennemførelse af et EU-initiativ
vedrørende et europæisk kulturarvsmærke**

{KOM(2010) 76 endelig}
{SEK(2010) 197}

RESUMÉ

Nærværende konsekvensanalyse er et ledsagedokument til Europa-Parlamentets og Rådets forslag til en afgørelse om gennemførelse af et EU-initiativ vedrørende et europæisk kulturarvsmærke.

1. PROBLEMDEFINITION

Den oprindelige idé med et europæisk kulturarvsmærke opstod som en af reaktionerne på kløften mellem virkelighedens EU og borgernes opfattelse af EU. Denne kløft hænger i vid udstrækning sammen med en manglende viden om Europas historie, om EU's rolle og EU-institutionernes funktionsmåde.

Planen blev efterfølgende lanceret i april 2006 som et mellemstatsligt initiativ. Indtil dato har i alt 64 steder i 17 medlemsstater og i Schweiz fået tildelt mærket. Målet med det oprindelige kulturarvsmærke var at udnytte potentialet i den kulturelle arv til at styrke de europæiske borgeres følelse af at høre til Europa og at fremme en følelse af europæisk identitet. Det er vigtigt at fastholde, at det lige fra starten var klart, at kulturarvsmærket ikke i sig selv kunne overvinde kløften mellem borgerne og EU. Hensigten var mere beskedent at yde et bidrag sammen med andre initiativer inden for områderne kommunikation, uddannelse, kultur eller unionsborgerskab, der også havde som mål at tage dette problem op.

Dette fører til næste trin i problemet, som er, at opfattelsen eller fortolkningen af den europæiske kulturarv, herunder de mest symbolske steder i vor fælles arv, fortsat i vid udstrækning er nationalt præget. Den europæiske dimension i vor fælles arv fremhæves ikke i tilstrækkelig høj grad, og potentialet i kulturarven til stimulering af den tværkulturelle dialog udnyttes ikke optimalt. Kulturministrene, som lancerede det mellemstatslige kulturarvsmærke, erkendte klart dette forhold, og målet med dette initiativ var at tage dette problem op ved at udpege og udvælge steder, som har spillet en afgørende rolle i opbygningen og samlingen af Europa, ved at fremme en europæisk synsvinkel på disse steder, ved at udvikle stedernes pædagogiske potentiale og ved at støtte udveksling af erfaringer og eksempler på bedste praksis.

Det mellemstatslige kulturarvsmærke har imidlertid indtil videre ikke givet konkrete resultater. Dette skyldes delvist, at kulturarvsmærket stadig er ret nyt, og at det problem, det forsøger at løse, har en kompleks og dybtgående karakter. Det skyldes også, at kulturarvsmærket langt fra har kunnet udnytte hele sit potentiale, og ved gennemførelsen har der vist sig mange mangler, som det er nødvendigt at afhjælpe. Dette blev bekræftet i en evaluering af initiativet, som blev udført af det eksterne konsulentfirma Ecotec som del af deres støtte til denne konsekvensanalyse, som f.eks. viste, at som en følge af de aktuelle udvælgelsesprocedurer er karakteren af de udvalgte steder, deres relevans og deres aktiviteter meget uensartede og i nogle tilfælde vanskelige at forstå, og det europæiske kulturarvsmærke er ikke synligt, selv blandt de vigtigste aktører inden for kulturarvssektoren, og hidtil er der kun få fremskridt med hensyn til den pædagogiske dimension og netværk mellem steder, der har fået tildelt mærket. For at opnå mere konkrete resultater og for at opnå virkninger er det nødvendigt, at det europæiske kulturarvsmærke får en mere proaktiv fremgangsmåde, og at der tages et kvalitativt skridt fremad.

2. ANALYSE AF SUBSIDIARITETSPRINCIPPET

Den 20. november 2008 vedtog Rådet for Den Europæiske Union sine konklusioner, hvor man opfordrede Europa-Kommissionen til at forelægge "et passende forslag om den Europæiske Unions indførelse af et europæisk kulturarvsmærke med angivelse af, hvordan projektet kan gennemføres i praksis".

Retsgrundlaget for kulturarvsmærket er artikel 167 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde. Denne artikel giver EU mandat til "at bidrage til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet den respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv". EU bør også tilskynde til "samarbejde mellem medlemsstaterne" inden for kulturområdet og "om nødvendigt støtte og udbygge medlemsstaternes indsats". I overensstemmelse med Rådets konklusioner vil medlemsstaternes deltagelse ske på frivilligt grundlag. EU's inddragelse i kulturarvsmærket forventes at styrke koordinationen mellem medlemsstaterne og på den måde bidrage til udvikling og anvendelse af nye fælles, klare og transparente udvælgelseskriterier og nye udvælgelses- og overvågningsprocedurer for kulturarvsmærket og på denne måde sikre, at stederne er relevante i forhold til målene. Resultaterne af evalueringen af det aktuelle kulturarvsmærke, som er omtalt i ovenstående, viste, at dette ikke kunne opnås med de mellemstatslige ordninger. Andre forventede fordele ved EU-initiativet er et øget antal medlemsstater, som deltager i initiativet, og en løsning på problemerne i forbindelse med det nuværende sekretariat, der går på skift. Dette burde medvirke til en forbedring af initiativets værdi for at sikre dets kvalitet, troværdighed og langsigtede succes.

3. MÅLENE I EU-INITIATIVET

Som omtalt i ovenstående er kløften mellem EU og borgerne et omfattende og komplekst problem, som ikke kan og vil blive løst af kulturarvsmærket alene. Forskellige initiativer, som tager dette spørgsmål op, supplerer hinanden, men det er vigtigt at understrege, at mærket bestemt ikke vil have samme virkning som f.eks. udvekslinger af studerende eller sprogundervisning. Man har derfor besluttet at foreslå fire niveauer for målene i det reviderede kulturarvsmærke, generelle mål, som afspejler kulturarvsmærkets overordnede sigte, og som lader det indgå i en bredere politisk dagsorden for EU; mål på mellemlang sigt, som udgør det højeste niveau for kulturarvsmærkets virkning, som det kan opnå som sådan. På et mere grundlæggende niveau har man medtaget specifikke og operationelle mål.

3.1. Generelle mål

En styrkelse af de europæiske borgeres følelse af at høre til EU på grundlag af fælles elementer af historie og kulturarv samt en positiv vurdering af mangfoldighed.

En styrkelse af den tværkulturelle dialog.

3.2. Mål på mellemlang sigt

En styrkelse af de steders værdi og profil, som har spillet en afgørende rolle i historien og i opbygningen af EU.

En øget forståelse blandt de europæiske borgere for opbygningen af Europa og deres fælles kulturarv i dens mangfoldighed, især i forbindelse med de demokratiske værdier og menneskerettigheder, som den europæiske integration bygger på.

3.3. Specifikke mål

Udvikling af steder med europæisk betydning.

Bevidstgørelse af unge om deres fælles kulturarv.

Fremme af udveksling af erfaringer og eksempler på bedste praksis i hele Europa.

Forbedret adgang til kulturarvsstederne for det bredest mulige publikum, især unge.

En styrkelse af den tværkulturelle dialog, især mellem unge, gennem kunstneriske, kulturelle og historiske uddannelsesaktiviteter.

Fremme af synergieffekten mellem kulturarv og nutidskunst og kreativitet.

Bidrag til at gøre regionerne mere attraktive og støtte til en bæredygtig udvikling.

3.4. Operationelle mål

a) Praktiske ordninger vedrørende det europæiske kulturarvsmærke

Det sikres, at der anvendes fælles, klare og transparente kriterier for udvælgelsen af stederne.

Sikring af en retfærdig fordeling af mærkerne i hele EU.

Indførelse af en overvågningsprocedure for at sikre, at steder, der har fået tildelt mærket, overholder deres forpligtelser.

Forbedring af komplementariteten med andre initiativer inden for området kulturarv, især gennem en effektiv kommunikation med relevante internationale organer.

Sikkerhed for, at de praktiske ordninger forbliver enkle og fleksible for EU og medlemsstaterne.

Øget synlighed på europæisk niveau, bl.a. gennem udvikling af et websted.

Udvikling af tværnationale netværk for steder for at udvikle deres europæiske profil og for at kunne udveksle erfaringer.

b) Aktiviteter på de steder, der har fået tildelt kulturarvsmærket

Udvikling af stedernes europæiske dimension gennem passende informationsaktiviteter og flersproget skiltning.

Udvikling af programmer vedrørende uddannelsesaktiviteter.

Markedsføring og fremme af stederne som turistdestinationer, lokalt, nationalt og på europæisk niveau.

Forbedring af adgangen til stederne gennem tilpasninger, hjælpemidler til de besøgende, uddannelse af personalet og adgang for unge på privilegerede betingelser.

Udvikling af programmer vedrørende kulturelle aktiviteter: arrangementer, festivaler, ordninger med bosiddende kunstnere, osv.

4. POLITISKE OPTIONER

I Rådets konklusioner nævnes det, at det nye europæiske kulturarvsmærke skal bygge på "en smidig og let forvaltning, der overholder subsidiaritetsprincippet". En sådan hensigt om at holde udgifterne på et lavt niveau, både på nationalt niveau og i EU, kom også til udtryk ved en række lejligheder under høringsprocessen, og det er blevet accentueret i forbindelse med den aktuelle finansielle og økonomiske krise, som gør det højst usandsynlig, at der i de kommende år vil kunne findes omfattende midler, enten på nationalt eller europæisk niveau til det europæiske kulturarvsmærke. I lyset af disse faktorer har vi udelukket en option, som ville have omfattet en videreførelse af det europæiske kulturarvsmærke som et mellemstatsligt initiativ med markant finansiell støtte fra EU til udvikling af stederne og til netværk mellem disse, og også en option, som ville have medført en omformning af kulturarvsmærket til et EU-initiativ med omfattende finansiell støtte til stederne.

Som et resultat af denne indledende screeningsproces blev der udarbejdet tre grundlæggende optioner, som syntes at være realistiske og gennemførlige, og hvor én af optionerne omfattede tre deloptioner. Alle disse optioner ville have meget begrænsede virkninger for EU-budgettet. Alle optionerne er endvidere i overensstemmelse med principperne om subsidiaritet og proportionalitet.

4.1. Option 1: Status quo (referencescenario)

Det europæiske kulturarvsmærke fortsætter som et mellemstatsligt initiativ med et sekretariat, som går på skift mellem de deltagende medlemsstater (uden midler fra EU) og uden et EU-initiativ.

4.2. Option 2: Status quo plus begrænset finansiell støtte fra EU

Det europæiske kulturarvsmærke fortsætter som et mellemstatsligt initiativ med begrænset finansiell støtte fra EU-budgettet til dækning af en del af sekretariatets løbende udgifter, en del af kommunikationsudgifterne, ekspertmøder og netværk. Støtten skal enten komme fra det nuværende eller et fremtidigt kulturprogram.

4.3. Option 3: det europæiske kulturarvsmærke bliver et EU-initiativ gennem en afgørelse fra Rådet og Europa-Parlamentet

En sådan afgørelse vil specificere målene og bestemmelserne for det nye mærke, definere de fælles udvælgelseskriterier, etablere udvælgelses- og overvågningsprocedurer og klart fordele opgaver og ansvarsområder mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Kommissionen vil sørge for et sekretariat. En vis begrænset finansiell støtte vil blive givet for at støtte det tværnationale netværk mellem stederne, enten gennem indkaldelser af forslag eller ved at Kommissionen afholder møder mellem eksperter. Kommissionen vil også være ansvarlig for

kommunikationen og for det europæiske kulturarvsmærkes synlighed på europæisk niveau.

Der er mulighed for tre deloptioner ud fra de forskellige udvælgelses- og overvågningsprocedurer, som blev omtalt under høringsfasen:

3 a) Udvælgelsen af stederne gennemføres af medlemsstaterne efter fælles, klare og transparente kriterier. Hvert år foreslår medlemsstaterne et maksimalt antal steder i henhold til landekvoterne. Stederne valideres herefter af EU. Kontrollen er medlemsstaternes ansvarsområde. Kommissionens opgave er at sikre en hensigtsmæssig koordinering mellem medlemsstaterne og en smidig administration af procedurerne og de praktiske ordninger.

3 b) Stederne udvælges af et ekspertudvalg på europæisk niveau ved hjælp af en åben udvælgelsesproces, som ikke tager hensyn til kandidatstedernes nationale oprindelse. Der kan tildeles et begrænset antal mærker hvert år. Kontrolfunktionerne vil ligeledes blive gennemført på EU-niveau.

3 c) Stederne udvælges først af medlemsstaterne og udpeges efterfølgende endeligt af en uafhængig jury på EU-niveau. Kontrollen er først og fremmest medlemsstaternes ansvarsområde, men overvåges og evalueres af den uafhængige jury og med mulighed for en frakendelse af mærket.

5. KONSEKVENSANALYSEN

For at kunne udarbejde en konsekvensanalyse blev der i samarbejde med den eksterne konsulent udpeget en række potentielle virkninger. Virkningerne hidrørte fra forskellige kilder: fra en gennemgang af litteraturen vedrørende virkningen af kultur og arv, fra en analyse af det europæiske kulturarvsmærkes mål og fra udtalelser og prognoser fra enkeltpersoner, organisationer og medlemsstater, som deltog i høringsprocessen.

Følgende virkninger blev analyseret:

5.1. Sociale/arbejdsmarkedsmæssige/samfundsmæssige virkninger:

Bedre adgang til kulturarvsstedernes ressourcer.

Bedre adgang til kulturarvssteder for unge.

Øget interesse for den fælles europæiske kulturarv.

Øget forståelse for og større viden om den kulturelle mangfoldighed i Europa.

En mere omfattende tværkulturel dialog.

En mere udpræget følelse af at høre til EU.

En stærkere deltagelse i de demokratiske proces.

5.2. Økonomiske virkninger:

Positive virkninger for det lokale turisterhverv, herunder antallet af beskæftigede.

Udvikling af forbindelser til kulturindustrien og den kreative sektor.

Udvikling af innovation og kreativitet.

5.3. Miljøvirkninger:

Negative virkninger i sammenhæng med en for stærk udvikling af turismen.

Beskyttelse af kulturarv.

Analysen af de forskellige virkninger viste, at de vigtigste direkte virkninger af det europæiske kulturarvsmærke ville være virkninger af social og arbejdsmarkedsmæssig karakter. De økonomiske fordele bør i højere grad anses for at være underordnede eller indirekte fordele indtil videre, selv om dette ikke udelukker, at medlemsstaterne og stederne stræber mere aktivt efter at opnå disse fordele. Det europæiske kulturarvsmærkes mulighed for markant at påvirke antallet af besøgende på et sted kan med tiden øges, men dette vil afhænge af mærkets kvalitet, troværdighed og prestige, efterhånden som det udvikler sig. Generelt er det ikke sandsynligt, at der vil være væsentlige miljøvirkninger.

Analysen viste også, at overgangen fra det europæiske kulturarvsmærke til et EU-initiativ gennem en afgørelse fra Rådet og Europa-Parlamentet (option 3) ville give en klar merværdi og give mulighed for fordele, som ikke ville kunne opnås, hvis medlemsstaterne agerer selvstændigt, selv med finansiel støtte fra EU. Blandt de tre deloptioner under option 3 ville deloptionen med medlemsstaternes udvælgelse og et EU-sekretariat (3 a)) sandsynligvis give mindre markante forbedringer blandt rækken af virkninger.

I valget mellem deloption 3 b) (udelukkende udvælgelse på EU-niveau) og 3 c) (udvælgelse både gennem medlemsstaterne og på EU-niveau) giver deloption 3 b) kun udsigt til et højere niveau for forbedringer, når det gælder øget forståelse for den kulturelle mangfoldighed, mens deloption 3 c) sandsynligvis giver større forbedringer på flere fronter, herunder bedre adgang til kulturarvsressourcerne, bedre adgang til kulturarvsstederne for unge og på lang sigt positive virkninger for turisterhvervet, herunder antallet af beskæftigede.

6. SAMMENLIGNING AF OPTIONERNE

Efter at have set på de sandsynlige virkninger af de forskellige optioner blev der gennemført en evaluering med udgangspunkt i de tre vigtigste kriterier: effektivitet, nyttevirkning og sammenhæng. I forbindelse med disse generelle kriterier skulle man imidlertid også tage hensyn til en række delkriterier. Disse hang sammen med de vigtigste kendetegn ved det nuværende europæiske kulturarvsmærke, Rådets konklusioner, høringsprocessen og de indhøstede erfaringer fra andre mærke- og prisordninger. De udvalgte kriterier afspejlede i vid udstrækning alle de foreslåede mål for det fornyede europæiske kulturarvsmærke.

I forbindelse med optionernes effektivitet så man på en rimelig fordeling af mærkerne mellem medlemsstaterne, fremme af stedernes europæiske dimension, netværk mellem stederne, det europæiske kulturarvsmærkes synlighed og profil, gennemførelsen af pædagogiske og kulturelle aktiviteter.

I forbindelse med optionernes nyttevirkning analyserede man udvælgelsesprocesserne, gennemførelsen heraf og overensstemmelse med bestemmelserne, de krævede administrative ordninger, de finansielle virkninger samt kommunikationen med andre internationale organer.

Med hensyn til sammenhængen mellem optionerne tog man hensyn til de begrænsede muligheder for en balancering mellem de sociale, arbejdsmarkedsmæssige, økonomiske og miljømæssige områder, synergieffekten og komplementariteten med andre initiativer samt muligheden for deltagelse af ikke-EU-lande, selv om en sådan deltagelse sandsynligvis først finder sted, når det europæiske kulturarvsmærke allerede er godt etableret.

Sammenligningen mellem optionerne har klart vist, at også her giver deloption 3 b) og 3 c) udsigt til de mest markante forbedringer. I valget mellem de to deloptioner må 3 c) (kombineret udvælgelse gennem medlemsstater og på EU-niveau) foretrækkes, fordi en sådan ville sikre en mere retfærdig fordeling af steder i hele Europa, og denne option vil derfor sandsynligvis i højere grad sikre, at alle medlemsstater føler sig ansvarlige og forpligtede. Denne option forventes også at være mere effektiv, når det gælder det europæiske kulturarvsmærkes synlighed og profil, da begge niveauer kunne inddrages i markedsføringen og i fremstød, og det ville give mulighed for både at trække på ressourcer fra medlemsstaterne og EU ved udvælgelsen og kontrollen, samtidigt med at man sikrer en ensartet anvendelse af kriterierne. Endelig har option 3 c) også vist sig at være den mest omkostningseffektive option.

6.1. Den foretrukne politikoption:

På grundlag af ovenstående evaluering og ud fra høringsprocessen er den foretrukne option for det europæiske kulturarvsmærke option 3 c).

7. KONTROL OG EVALUERING

Kontrol- og evalueringsrammen for det europæiske kulturarvsmærke vil omfatte to elementer, hvor der må skelnes mellem:

Kontrol med de steder, der har fået tildelt mærket

Målet her er at verificere, at steder, der har fået tildelt mærket, har opfyldt de forpligtelser, de har afgivet løfte om, da de udfyldte deres ansøgning og blev udvalgt. Denne kontrol vil ske under medlemsstatens ansvar, som aflægger rapport til den europæiske jury. Efter et tidsrum, hvor der føres en dialog i tilfælde af, at specifikke steder ikke længere opfylder deres forpligtelser, vil der være mulighed for en frakendelse af mærket.

Evaluering af programmet vedrørende det europæiske kulturarvsmærke som helhed

I denne evaluering er det nødvendigt både at undersøge procedurerne i forbindelse med administrationen af programmet og den faktiske samlede virkning af det europæiske kulturarvsmærke på programniveau. Målet vil være at fastslå, inden for hvilke områder programmet arbejder tilfredsstillende, hvor der er mulighed for forbedringer og mest afgørende, hvorledes denne forbedring bedst kan opnås fremover. Kontrollen med steder med mærke vil naturligvis indgå i denne evaluering. Evalueringen vil ske under Kommissionens ansvar og vil finde sted i form af en ekstern evaluering hvert sjette år.