

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 9.3.2010
SEC(2010) 198

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**Besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een actie van de
Europese Unie voor het Europees erfgoedlabel**

{COM(2010) 76 definitief}
{SEC(2010) 197}

SAMENVATTING

Deze effectbeoordeling wordt bij het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een actie van de Europese Unie voor het Europees erfgoedlabel gevoegd.

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Oorspronkelijk was het Europees erfgoedlabel bedoeld als een van de manieren om de kloof tussen de werkelijkheid van de EU het beeld dat de Europese burgers daarvan hebben, te dichten. Die kloof is voor een groot deel te wijten aan een gebrekkige kennis van de geschiedenis van Europa, van de rol van de Europese Unie en van het functioneren van haar instellingen.

In april 2006 werd het label bij wijze van intergouvernamenteel initiatief ingevoerd. Tot nu toe hebben in totaal 64 sites in 17 EU-lidstaten en in Zwitserland het label verkregen. Het was de bedoeling van het oorspronkelijke Europees erfgoedlabel om het potentieel van het cultureel erfgoed te gebruiken om de verbondenheid van de Europese burgers met Europa en de Europese identiteit te bevorderen. Opgemerkt dient te worden dat vanaf het begin duidelijk was dat het Europees erfgoedlabel op zichzelf de kloof tussen de EU en de burgers niet kon dichten. Het label was bedoeld als een bescheiden bijdrage naast andere initiatieven op het gebied van communicatie, onderwijs, cultuur en burgerschap om hetzelfde probleem aan te pakken.

Hiermee zijn we aangekomen bij het volgende aspect van het probleem, namelijk dat de interpretatie van het culturele erfgoed in Europa, ook voor de meest symbolische sites van ons gemeenschappelijk erfgoed, nog steeds voor het grootste deel op nationaal niveau plaatsvindt. De Europese dimensie van ons gemeenschappelijk erfgoed is onderbelicht gebleven en de mogelijkheden ter bevordering van een interculturele dialoog zijn niet optimaal benut. De ministers van Cultuur hebben deze situatie onderkend met de invoering van het intergouvernamentele Europese erfgoedlabel; de bedoeling van dit initiatief was om het probleem aan te pakken door vaststelling en toekenning van sites die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de opbouw en eenwording van Europa, door een Europese interpretatie van deze sites te bevorderen, door de educatieve mogelijkheden ervan te ontwikkelen en door de uitwisseling van ervaringen en van goede praktijken te stimuleren.

Het intergouvernamentele Europees erfgoedlabel heeft tot nu toe echter niet tot concrete resultaten geleid. Dit is deels te wijten aan het feit dat het Europees erfgoedlabel nog maar kort bestaat en dat we hier te maken hebben met ingewikkelde en diepgewortelde problematiek. Het is eveneens te wijten aan het feit dat het Europees erfgoedlabel zijn potentieel nog lang niet heeft verwezenlijkt en dat er bij de uitvoering veel gebreken moeten worden verholpen. Dit werd bevestigd door een evaluatie van het initiatief, die is verricht door extern consultantsbureau ECOTEC in het kader van hun dienstverlening bij deze effectbeoordeling; daaruit blijkt bijvoorbeeld dat door de huidige selectieprocedures de aard en de relevantie van de geselecteerde sites, alsmede de activiteiten ervan, nogal uiteenlopend zijn en in sommige gevallen moeilijk te begrijpen; ook is vastgesteld dat het Europees

erfgoedlabel niet genoeg zichtbaar is, zelfs niet bij de voornaamste belanghebbenden in de sector zelf; en eveneens dat er tot nu toe weinig vooruitgang is geboekt op het gebied van educatie en het netwerken tussen gelabelde sites. Het Europees erfgoedlabel heeft een meer proactieve aanpak en een kwaliteitsverbetering nodig, teneinde concrete resultaten te behalen en effect te bereiken.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Op 20 november 2008 heeft de Raad van de Europese Unie conclusies goedgekeurd waarin de Europese Commissie wordt verzocht "bij de Raad een voorstel houdende instelling door de Europese Unie van een "Europees erfgoedlabel" in te dienen en de praktische uitvoeringsregelingen voor het project nader te omschrijven".

De rechtsgrondslag voor het Europees erfgoedlabel is artikel 167 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In dit artikel is vastgelegd dat de EU bijdraagt "tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed". De EU dient eveneens "de samenwerking tussen de lidstaten" op het gebied van de cultuur aan te moedigen en "zo nodig hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen". Overeenkomstig de conclusies van de Raad zouden de lidstaten op vrijwillige basis deelnemen. Verwacht wordt dat de betrokkenheid van de EU bij het Europees erfgoedlabel de coördinatie tussen de lidstaten ten goede zal komen en bijgevolg zal bijdragen aan de ontwikkeling en de correcte toepassing van nieuwe gemeenschappelijke, duidelijke en transparante selectiecriteria, alsook van nieuwe selectie- en toezichtprocedures voor het label, waardoor de relevantie van de sites in het licht van de doelstellingen wordt gegarandeerd. De uitkomsten van de hierboven genoemde evaluatie van het huidige Europees erfgoedlabel hebben aangetoond dat dit niet kon worden bereikt met de intergouvernementele regelingen. Andere verwachte voordelen van de EU-actie zijn dat meer lidstaten aan het initiatief zullen deelnemen en dat de problemen ten gevolge van het huidige roulerende secretariaat zullen worden opgelost. Dit zal bijdragen aan een opwaardering van het initiatief, teneinde de kwaliteit, de geloofwaardigheid en het succes op lange termijn te waarborgen.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

Zoals reeds genoemd, is de kloof tussen de EU en haar burgers een breed en complex probleem dat niet door het Europees erfgoedlabel alleen kan en zal worden opgelost. Dit probleem wordt met verschillende, elkaar aanvullende initiatieven aangepakt en het is van belang te benadrukken dat het label beslist niet hetzelfde effect zal hebben als bijvoorbeeld de uitwisseling van studenten of het leren van talen. Daarom is besloten vier niveaus van doelstellingen voor het vernieuwde Europees erfgoedlabel voor te stellen, met algemene doelstellingen die de algehele ambitie van het label weerspiegelen en aansluiten bij de bredere EU-beleidsagenda en met tussenliggende doelstellingen die staan voor het hoogste effectniveau dat het Europees erfgoedlabel op zichzelf kan bereiken. Op basisniveau is voorzien in specifieke en operationele doelstellingen.

3.1. Algemene doelstellingen

Versterken van het gevoel van de Europese burgers deel te zijn van de Europese Unie, op grond van elementen van gemeenschappelijke geschiedenis en gedeeld cultureel erfgoed, en van waardering van diversiteit.

Stimuleren van de interculturele dialoog.

3.2. Tussenliggende doelstellingen

Opwaarderen en verbeteren van de profilering van sites die in de geschiedenis en bij de totstandkoming van de Europese Unie een sleutelrol hebben gespeeld.

De Europese burgers meer inzicht bieden in het proces van de opbouw van Europa en in hun gemeenschappelijk en toch verscheiden culturele erfgoed, met name in verband met de democratische waarden en de mensenrechten die aan het proces van Europese integratie ten grondslag liggen.

3.3. Specifieke doelstellingen

Ontwikkelen van de Europese dimensie van sites.

Jongeren bewustmaken van hun gemeenschappelijke culturele erfgoed.

Het doorgeven van ervaringen en goede praktijken in heel Europa vergemakkelijken.

De toegankelijkheid van erfgoed sites voor het grote publiek, en met name voor jongeren, verbeteren.

Intensiveren van de interculturele dialoog, met name onder jongeren, door educatieve activiteiten van artistieke, culturele en historische aard.

Bevorderen van synergie tussen cultureel erfgoed en hedendaagse artistieke creaties en creativiteit.

Een bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid en de duurzame ontwikkeling van de desbetreffende regio's.

3.4. Operationele doelstellingen:

a) Praktische regelingen voor het Europees erfgoedlabel

Zorg dragen voor gemeenschappelijke, duidelijke en transparante criteria voor de selectie van de sites.

Bevorderen van een eerlijke verdeling van de labels in de gehele Europese Unie.

Invoeren van een toezichtprocedure zodat de gelabelde sites hun toezeggingen nakomen.

Verbeteren van de complementariteit met andere initiatieven op het gebied van het cultureel erfgoed, met name door middel van goede communicatie met relevante internationale instanties.

Ervoor zorgen dat de praktische regelingen voor de EU en de lidstaten licht en flexibel blijven.

Vergroten van de zichtbaarheid op Europees niveau, met name door de ontwikkeling van een website.

Ontwikkelen van transnationale netwerken van sites ter verbetering van de Europese profilering en de uitwisseling.

b) Activiteiten van de gelabelde sites

Bevorderen van de Europese dimensie van sites door middel van passende informatieactiviteiten en meertalige bewegwijzering.

Ontwikkelen van programma's voor educatieve activiteiten.

Werken aan de marketing en de promotie van sites als toeristische bestemmingen, op lokaal, nationaal en Europees niveau.

Verbeteren van de toegankelijkheid van de sites door aanpassing van een site, hulpmiddelen voor bezoekers, training van het personeel en bevoorrechte toegang voor jongeren.

Ontwikkelen van programma's voor culturele activiteiten: evenementen, festivals, artist in residence-programma's, enz.

4. BELEIDSOPTIES

In de conclusies van de Raad wordt vermeld dat de nieuwe actie voor het Europees erfgoedlabel op "soepele en flexibele beheersregelingen, die het subsidiariteitsbeginsel eerbiedigen" gebaseerd moet zijn. Het belang van kostenbeheersing is zowel op nationaal als Europees niveau bij diverse gelegenheden tijdens de consultatieronde onderstreept en is nog eens benadrukt in de context van de huidige financiële en economische crisis, waardoor het hoogst onwaarschijnlijk wordt dat er in de komende jaren op nationaal of Europees niveau veel middelen voor het Europees erfgoedlabel beschikbaar zullen zijn. In het licht van deze factoren hebben wij de optie van een voortzetting van het Europees erfgoedlabel als een intergouvernementeel initiatief met aanzienlijke financiële steun van de EU voor de ontwikkeling van sites en voor het netwerken tussen de sites, uitgesloten, evenals de optie waarbij het Europees erfgoedlabel wordt veranderd in een EU-initiatief met aanzienlijke financiële steun voor de sites.

Als gevolg van dit eerste onderzoek zijn drie kennelijk realistische en haalbare hoofdopties ontwikkeld, waarbij een van de opties drie subopties bevat. Alle opties zouden een zeer beperkte effect op de begroting van de EU hebben. Ze voldoen tevens aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

4.1. Optie 1: Status quo (referentiescenario)

Het Europees erfgoedlabel wordt voortgezet als een intergouvernamenteel initiatief, met een secretariaat dat rouleert tussen de deelnemende landen (zonder financiering door de EU) en zonder enige actie op het niveau van de EU.

4.2. Optie 2: Status quo plus beperkte financiële steun van de EU

Het Europees erfgoedlabel wordt voortgezet als een intergouvernamenteel initiatief met beperkte financiële steun uit de EU-begroting ter gedeeltelijke ondersteuning van de lopende kosten van het secretariaat, van de communicatiekosten, van bijeenkomsten met deskundigen en van netwerken. Financiering zou moeten plaatsvinden uit het huidige of toekomstige Cultuur-programma.

4.3. Optie 3: Het Europees erfgoedlabel wordt een EU-initiatief door middel van een besluit van de Raad en het Parlement

In dit besluit zouden de doelstellingen en de regels voor het nieuwe label moeten worden gepreciseerd, gemeenschappelijke selectiecriteria worden gedefinieerd, de procedures voor de selectie en het toezicht van de procedures moeten worden opgezet en de taken en verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie duidelijk moeten worden afgebakend. De Commissie zou voor een secretariaat dienen te zorgen. Er zou moeten worden voorzien in enige beperkte financiële steun om het netwerken van de sites op transnationaal niveau te helpen, doordat de Commissie uitnodigingen tot het indienen van voorstellen doet, dan wel bijeenkomsten van deskundigen organiseert. De Commissie zou eveneens verantwoordelijk zijn voor de communicatie en de zichtbaarheid van het Europees erfgoedlabel op Europees niveau.

Gedurende de consultatiefase zijn drie subopties, naar gelang van de selectie- en toezichtprocedures, naar voren gekomen:

3a) Selectie van sites vindt plaats door de lidstaten aan de hand van gemeenschappelijke, duidelijke en transparante criteria. De lidstaten stellen elk jaar aan de hand van quota per land een gelimiteerd aantal sites voor. De sites worden vervolgens door de EU goedgekeurd. De lidstaat is verantwoordelijk voor het toezicht. De taak van de Commissie is te zorgen voor een goede afstemming tussen de lidstaten en voor een soepel verloop van de procedures en de praktische regelingen.

3b) De sites worden door een comité van deskundigen op Europees niveau geselecteerd door middel van een open selectieprocedure, waarbij geen rekening wordt met de nationale oorsprong van de gekandideerde sites. Elk jaar wordt een beperkt aantal labels toegekend. Het toezicht wordt eveneens op EU-niveau geregeld.

3c) De sites worden door de lidstaten voorgeselecteerd, waarna vervolgens een definitieve selectie door een onafhankelijke jury op EU-niveau plaatsvindt. De lidstaat is primair verantwoordelijk voor het toezicht, met supervisie en herziening door een onafhankelijke jury en de mogelijkheid om een toekenning in te trekken.

5. EFFECTBEOORDELING

Om de effectbeoordeling uit te voeren, zijn in samenwerking met een externe consultant een aantal mogelijke effecten vastgesteld. Hiervoor zijn diverse bronnen geraadpleegd: literatuuronderzoek inzake de effecten van cultuur en erfgoed; een analyse van de doelstellingen van het Europees erfgoedlabel; de commentaren en gezichtspunten van de aan het consultatieproces deelnemende individuen, organisaties en lidstaten.

De volgende effecten werden geanalyseerd:

5.1. Sociale en maatschappelijke effecten:

Betere toegang tot erfgoedsites

Betere toegang voor jongeren tot erfgoed

Meer interesse in en kennis van het gemeenschappelijke Europese erfgoed

Een beter begrip van de Europese culturele diversiteit

Een intensievere interculturele dialoog

Een sterker Europees saamhorigheidsgevoel

Grotere deelname aan het democratisch proces.

5.2. Economische gevolgen:

Positieve effecten op het lokale toerisme, met inbegrip van het aantal banen

Ontwikkeling van aansluiting bij de culturele en creatieve sector

Ontwikkeling van innovatie en creativiteit.

5.3. Milieueffecten

Negatieve effecten in verband met een overontwikkeling van het toerisme

Bescherming van het culturele erfgoed.

Uit de analyse van de verschillende effecten is naar voren gekomen dat de primaire directe effecten van het Europees erfgoedlabel van sociale aard zijn. De economische effecten zouden in eerste instantie eerder moeten worden beschouwd als secundaire of indirecte voordelen, hoewel dit niet uitsluit dat lidstaten en sites deze effecten meer actief nastreven. Het vermogen van het Europees erfgoedlabel om een aanzienlijke effect op het bezoekersaantal van een site te bewerkstelligen, kan in de loop der tijd toenemen, maar dit is afhankelijk van de kwaliteit, de geloofwaardigheid en het prestige van het label gaande de ontwikkeling. De verwachte milieueffecten worden in het algemeen niet substantieel geacht.

De analyse heeft eveneens aangetoond dat het omvormen van het Europees erfgoedlabel naar een EU-initiatief door middel van een besluit van de Raad en het

Parlement (optie 3) duidelijk een toegevoegde waarde zou betekenen en voordelen mogelijk zou maken die niet zouden kunnen worden behaald door handelen van de lidstaten alleen, zelfs niet met financiële steun van de EU. De suboptie van selectie door de lidstaten met een EU-secretariaat (3a) zou van de drie subopties bij optie 3 waarschijnlijk de minste verbetering van de genoemde effecten opleveren.

Van de subopties 3b (alleen selectie op EU-niveau) en 3c (combinatie van selectie door de lidstaten en op EU-niveau), biedt suboptie 3b alleen uitzicht op meer begrip voor culturele diversiteit, terwijl suboptie 3c waarschijnlijk op meerdere fronten tot verbetering zou kunnen leiden, zoals een betere toegankelijkheid tot het cultureel erfgoed, een betere toegankelijkheid tot erfgoed voor jongeren en op langere termijn positieve effecten op het toerisme, waaronder het aantal banen.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Met het oog op de mogelijke effecten van de verschillende opties hebben wij een beoordeling gemaakt aan de hand van drie criteria: doeltreffendheid, doelmatigheid en coherentie. Binnen deze algemene criteria zijn een aantal subcriteria in overweging genomen. Deze subcriteria zijn ontleend aan de hoofdkenmerken van het huidige Europees erfgoedlabel, aan de conclusies van de Raad, aan het consultatieproces en aan geleerde lessen van andere acties betreffende de toekenning van prijzen en labels. De geselecteerde criteria kwamen nauw overeen met alle voor het nieuwe Europees erfgoedlabel voorgestelde doelstellingen.

Met betrekking tot de doeltreffendheid van de opties, hebben wij rekening gehouden met de volgende punten: een evenwichtige verdeling van de labels over de lidstaten, de promotie van de Europese dimensie van de sites, het netwerken tussen de sites, de zichtbaarheid en het profiel van het Europees erfgoedlabel, de uitvoering van de educatieve activiteiten en de uitvoering van de culturele activiteiten.

Met betrekking tot de doelmatigheid van de opties hebben wij een analyse gemaakt van het selectieproces, de resultaten en de naleving, de vereiste administratieve regelingen, de financiële gevolgen en de communicatie met andere internationale organen.

Ten slotte, met betrekking tot de coherentie van de opties, hebben we rekening gehouden met de beperkingen van de wisselwerking op sociaal, economisch en milieugebied, de synergie en de complementariteit met andere initiatieven, alsmede met de mogelijkheid van deelname door niet-EU-Landen, alhoewel een dergelijke deelname waarschijnlijk pas zal plaatsvinden als het Europees erfgoedlabel een gevestigd begrip is.

Uit vergelijking van de opties is duidelijk gebleken dat ook hier de subopties 3b en 3c de beste kans op aanzienlijke verbeteringen bieden. Van deze twee subopties verdient suboptie 3c (een combinatie van selectie door de lidstaten en op EU-niveau) de voorkeur, omdat hierbij een evenwichtiger spreiding van de sites over heel Europa zou kunnen worden gewaarborgd, waardoor de kans op actieve deelname door alle lidstaten wordt vergroot. Deze optie is waarschijnlijk ook effectiever in verband met de zichtbaarheid en het profiel van het Europees erfgoedlabel, aangezien beide niveaus bij de marketing en publiciteit betrokken zouden kunnen worden; tevens zou het met deze optie beter lukken om middelen voor selectie en toezicht van zowel de

lidstaten als de EU aan te trekken, alsmede een consistente toepassing van de criteria te waarborgen. Ten slotte is optie 3 ook de meeste rendabele gebleken.

6.1. Voorkeursoptie:

Gezien de hierboven beschreven effectbeoordeling en het consultatieproces heeft optie 3 voor het Europees erfgoedlabel de voorkeur.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Het kader voor toezicht en evaluatie van het Europees erfgoedlabel zal uit twee verschillende elementen bestaan:

Het toezicht op de gelabelde sites

Het doel is om na te gaan of gelabelde sites voldoen aan de verplichtingen waartoe zij zich bij de aanvraag en selectie hebben verbonden. Dit toezicht valt onder verantwoordelijkheid van de lidstaten, die verslag zullen uitbrengen aan de Europese jury. Wanneer een bepaalde site niet langer de aangegeven verplichtingen nakomt, zal de mogelijkheid bestaan om, na een dialoog, het label in te trekken.

De evaluatie van het Europees erfgoedlabel-programma als geheel

Deze evaluatie zal zowel betrekking moeten hebben op de processen in verband met de uitvoering van het programma als op het feitelijke cumulatieve effect van het Europees erfgoedlabel op programmaniveau. Het doel zal zijn na te gaan in welke opzichten de actie goed werkt, of die moet worden voortgezet en vooral ook hoe die in de toekomst verder zal kunnen worden verbeterd. Bij deze evaluatie zal uiteraard rekening worden gehouden met de bevindingen van het toezicht op de sites waaraan een label is toegekend. De evaluatie zal onder verantwoordelijkheid van de Commissie plaatsvinden, in de vorm van een externe evaluatie om de zes jaar.