EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.8.2020
COM(2020) 372 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Ocenjevanje znaka evropske dediščine

{SWD(2020) 161 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Ocenjevanje znaka evropske dediščine

Znak evropske dediščine je ukrep Evropske unije[1], namenjen krepitvi občutka pripadnosti Uniji pri evropskih državljanih, zlasti mladih, na podlagi skupnih vrednot ter elementov evropske zgodovine in kulturne dediščine, pa tudi spoštovanja nacionalne in regionalne raznolikosti. Ukrep je osredotočen na skupno evropsko zgodovino in vrednote ter prispeva h krepitvi medkulturnega dialoga. Manjši poudarek je na ohranjanju spomeniških območij. V ukrepu sodelujejo vse države članice, razen Irske in Švedske[2].

Do zdaj je Komisija znak evropske dediščine podelila za 48 spomeniških območij zaradi njihove simbolne vrednosti, vloge, ki so jo imeli v evropski zgodovini, in dejavnosti, ki jih zagotavljajo za **medsebojno zbliževanje Evropske unije in državljanov.** V okviru ukrepa „spomeniška območja“ pomenijo spomenike, naravne, podvodne in arheološke znamenitosti, industrijska ali urbana območja, kulturne krajine, spominska obeležja, kulturne dobrine in predmete ter nesnovno dediščino, povezano z določenim krajem, vključno s sodobno dediščino. Znak evropske dediščine ni povezan z denarno nagrado.

Komisija izvaja znak evropske dediščine ob podpori evropske žirije neodvisnih strokovnjakov, ki izvaja izbor in spremljanje na ravni Unije.

To poročilo o **ocenjevanju** znaka evropske dediščine je predloženo v skladu s členom 18 Sklepa št. 1194/2011/EU[3], pri čemer mu je priložen delovni dokument služb Komisije (SWD), v katerem so predstavljeni vsi dokazi. Temelji na 102 odzivih, ki so jih v okviru odprtega javnega posvetovanja poslali vsi deležniki. Ocenjuje se napredek, ki je bil pri izvajanju ukrepa dosežen v **prvih šestih letih obstoja (2011–2017)**, da bi se ukrep nadalje razvil ter bi se izkoristil ves njegov potencial in izboljšala njegova kakovost. Pri ocenjevanju se proučuje pet meril: pomembnost, skladnost, učinkovitost, uspešnost in dodana vrednost EU, kot je določeno v smernicah Komisije za boljše pravno urejanje[4].

Na splošno je iz ocene razvidno, da **ukrep za znak evropske dediščine ostaja ustrezen glede na sedanje potrebe EU**, pri čemer je v skladu z novo evropsko agendo za kulturo[5] ter vse večjim zanimanjem za kulturo in kulturno dediščino med državljani EU, kot je razvidno iz visoke udeležbe v evropskem letu kulturne dediščine 2018. Ugotovitve iz te ocene kažejo, kot je podrobno navedeno v delovnem dokumentu služb Komisije (SWD), da bi bilo treba ukrep nadalje razvijati, vendar se njegov geografski obseg ne bi smel širiti zunaj EU, dokler ne bo bolje vzpostavljen znotraj EU.

1. Pomembnost

[1] Sklep št. 1194/2011/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o uvedbi ukrepa Evropske unije za znak evropske dediščine, UL L 303/1, 22.11.2011.

[2] Med ocenjevanjem je bilo Združeno kraljestvo država članica, vendar ni sodelovalo v ukrepu za znak evropske dediščine.

[3] UL L 303/1, 22.11.2011.

[4] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sl.

[5] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Nova evropska agenda za kulturo, COM(2018) 267 final z dne 22. maja 2018.

Ugotovitve iz te ocene kažejo, da je znak evropske dediščine **pomemben za krepitev zanimanja** državljanov EU **za kulturo in kulturno dediščino**. Olajšanje izmenjave izkušenj in dobrih praks v Uniji je zelo pomembno za izpolnitev potrebe po evropskem sodelovanju na področju kulture in kulturne dediščine. To je najobetavnejši način za razvoj strokovnega razumevanja in prakse ter okrepitev medsebojnih strokovnih povezav v Evropi. Vendar v prvih letih izvajanja **ta potencial ukrepa še ni bil izpolnjen**, v ukrepu pa ne sodelujejo vse države članice.

- Komisija bo še naprej razvijala ukrep in okrepila prizadevanja, da bi se vanj vključile vse države članice.

2. Skladnost

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da je znak evropske dediščine **posebna pobuda v EU**. Znak evropske dediščine daje manjši poudarek ohranjanju spomeniških območij ter se namesto tega bolj osredotoča na krepitev ozaveščenosti evropskih državljanov o evropski zgodovini in kulturi. Ugotovljeno je bilo tudi, da je v zvezi s cilji znak evropske dediščine bolj podoben drugim pobudam in programom EU na področju kulture kot programom UNESCO. Vendar je bilo ugotovljeno določeno tveganje prekrivanja znaka evropske dediščine s kulturnimi potmi Sveta Evrope.

Zaradi **prečne narave kulturne dediščine** zagotavlja znak evropske dediščine določen potencial za sinergije s področji socialne, ekonomske in mednarodne politike. Razvile bi se lahko kot rezultat dejavnejšega sodelovanja na področju politike na podlagi nove evropske agende za kulturo in evropskega okvira ukrepanja na področju kulturne dediščine[6]. Nekatere sinergije bi bilo mogoče doseči tudi med znakom evropske dediščine in programi EU na področju izobraževanja in usposabljanja, kot je program Erasmus+.

- Komisija bo ohranila poudarek na evropskem pomenu spomeniških območij evropske kulturne dediščine v zgodovini in kulturi Evrope ter/ali krepitvi Unije kot posebno značilnost ukrepa in podlago za njegov razvoj ter doseganje njegovih ciljev.
- Komisija si bo prizadevala izkoristiti ugotovljene skladnosti in sinergije med znakom evropske dediščine in drugimi ukrepi EU na področju kulture, izobraževanja in državljanstva (npr. programi Evropa za državljane, Erasmus+, DiscoverEU, evropska prestolnice kulture itd.).

3. Učinkovitost in upravljanje

Do podelitve znaka evropske dediščine so upravičena **različna spomeniška območja**, ki so lahko snovna in nesnovna, samostojna in združena ter nacionalna in nadnacionalna. Pri ocenjevanju je bilo to prepoznano kot **prednost pri privabljanju in združevanju različnih potencialnih spomeniških območij za podelitev znaka** ter razlikovanju ukrepa od drugih pobud na področju kulturne dediščine. Uvedba **skupnih meril za izbor** je bila ena od ključnih sprememb iz leta 2011, ko se je znak evropske dediščine preoblikoval iz medvladne pobude v ukrep na ravni EU. Skupna merila za izbor zagotavljajo, da spomeniška območja ustrezajo ciljem znaka evropske dediščine, saj imenovana **spomeniška območja jasno opredeljujejo njihov evropski pomen** in zagotavljajo izvajanje dejavnosti, da bi se dosegli cilji ukrepa. Poleg tega skupna merila za izbor prispevajo k oblikovanju identitete ukrepa.

[6] Evropski okvir ukrepanja na področju kulturne dediščine, SWD(2018) 491 final z dne 5. decembra 2018.

Pri oceni je bilo poudarjeno, da je v primerjavi z drugimi programi ali pobudami na področju kulturne dediščine merilo **evropskega pomena posebna značilnost ukrepa** in dejansko osrednje merilo za podelitev znaka evropske dediščine. Ugotovljeno pa je bilo, da je **razvoj evropske zgodbe zahteven** zaradi zelo številnih spomeniških območij, ki kandidirajo za znak.

- Komisija si bo prizadevala podpreti potencialna spomeniška območja za podelitev znaka, pa tudi spomeniška območja z znakom evropske dediščine, da bi razvila svojo evropsko zgodbo ter dosegla merilo evropskega pomena in ga še naprej izpolnjevala.

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da **potencial za sodelovanje in tematsko povezovanje** še ni v celoti izkoriščen, čeprav je vključen v kategorije za upravičenost. Večina spomeniških območij, ki je znak prejela med letoma 2013 in 2017, so bila posamezna spomeniška območja, predvsem zgodovinske stavbe, dokumentarna in arhitekturna dediščina ter spominska obeležja. Pred letom 2018 sta znak prejela samo eno nadnacionalno spomeniško območje in eno nacionalno tematsko spomeniško območje.

- Komisija bo okrepila svoja prizadevanja za spodbujanje sodelovanja in tematskega povezovanja med državami članicami, da bi znak podelila več nadnacionalnim spomeniškim območjem in nacionalnim tematskim spomeniškim območjem.

V oceni učinka je bilo navedeno, da bi bil **dvostopenjski izbirni postopek**, tj. najprej predizbor na nacionalni ravni in nato izbor na ravni Unije, način za zagotovitev poštene geografske porazdelitve znaka v EU. Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da geografska porazdelitev spomeniških območij z znakom evropske dediščine po prvih letih izvajanja ukrepa ostaja neuravnoteženo, pri čemer je več spomeniških območij z znakom evropske dediščine v večjih državah.

- Komisija bo vse države članice spodbujala, naj sodelujejo v ukrepu, in spodbujala vloge sodelujočih držav, ki še nimajo imenovanega spomeniškega območja.

Izbira spomeniških območij za podelitev znaka vključuje dve stopnji: predizbor največ dveh spomeniških območij na nacionalni ravni vsaki dve leti in nato izbiro spomeniških območij v okviru evropske žirije, za katero je odgovorna Komisija. Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da dvostopenjski izbirni postopek morda ni dovolj učinkovit, saj se ocenijo vse vloge, tudi tiste, pri katerih se za spomeniško območje, ki kandidira za znak, v vlogi ne dokaže jasno simbolna evropska vrednost. V skladu z načelom subsidiarnosti vsaka sodelujoča država članica določi svoje postopke in časovni načrt predizbora, zato imajo območja kulturne dediščine različne priložnosti za sodelovanje v ukrepu.

V zvezi z ukrepom **dobro deluje izbor na evropski ravni ob podpori žirije EU**. Ocenjevalci so opredelili eno področje, na katerem bi se lahko izboljšala učinkovitost postopka ocenjevanja. Spomeniškemu območju se lahko znak podeli samo, če njegova vloga izpolnjuje vsa tri merila. Čeprav tri četrtine neizbranih spomeniških območij ni izpolnjevalo merila evropskega pomena in jim zato znaka ni bilo mogoče podeliti, je žirija EU pri oceni vloge upoštevala drugi dve merili, in sicer predlagani projekt in operativno zmogljivost.

Žirija svoje odločitve o izbiri spomeniškim območjem, ki kandidirajo za znak, sporoči prek njihovih nacionalnih koordinatorjev ter Komisiji za objavo pošlje poročilo o predhodno izbranih spomeniških območjih. Izbrana spomeniška območja menijo, da so to sporočanje in povratne informacije zadostni, neizbrana spomeniška območja pa si želijo bolj individualizirano in podrobnejšo razlago. Spomeniška območja, ki kandidirajo za znak in na

ravni Unije niso izbrana za podelitev znaka, lahko v naslednjih letih predložijo nove vloge za predizbor na nacionalni ravni.

- V zvezi s prihodnjimi izbori bo Komisija proučila načine za izboljšanje učinkovitosti izbirnega postopka in priložnosti za sodelovanje v ukrepu za območja kulturne dediščine, in sicer z izčrpnejšimi informacijami.
- Komisija bo proučila možnosti za poenostavitev izbirnega postopka in postopka ocenjevanja ter zagotavljanje podrobnejših povratnih informacij o rezultatih izbire. Žirija EU bo še naprej ocenjevala vsa merila za podelitev znaka, da bi ocena temeljila na vseh informacijah, vključenih v vlogo.

Pri ocenjevanju se je pojavilo vprašanje o učinkovitosti nacionalnih kvot, tj. izbiri največ enega spomeniškega območja na državo članico v enem letu izbire. Čeprav so bile kvote v začetnih fazah ukrepa morda koristne kot sredstvo za nadzor števila spomeniških območij z znakom evropske dediščine, bodo verjetno postale ovira za nadaljnji razvoj ukrepa.

- V primeru revizije Sklepa št. 1194/2011/EU (pravna podlaga) bi Komisija ob posvetovanju z državami članicami proučila možnosti za odpravo nacionalne kvote enega spomeniškega območja na državo članico.

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da so upravljavci spomeniških območij in evropska žirija, ki so vključeni v ocenjevanje, pozitivno sprejeli **prvo spremljanje spomeniških območij, ki jim je bil znak podeljen** leta 2016, katerega namen je bil zagotoviti, da še naprej izpolnjujejo merila ter upoštevajo projekt in delovni načrt, ki so ga predložila v svoji vlogi. Večina upravljavcev spomeniških območij je cenila priložnost za pregled svojih dosežkov in izboljšanje uspešnosti spomeniškega območja. Iz analize je razvidno, da se je do časa spremljanja v celoti ali delno izvajala polovica vseh priporočil, ki jih je evropska žirija podala med izbirnim postopkom. Vendar spremljanje v svoji sedanji obliki bolj kot spremljanje v strogem pomenu deluje kot pregled uspešnosti. Pri analizi je bilo poudarjeno, da je potreben jasen okvir za spremljanje s skupnimi kazalniki za države članice, da bi se zagotovil skladen pristop k postopku spremljanja.

- V zvezi s prihodnjimi spremljanji bo Komisija še naprej ocenjevala in izboljševala postopke spremljanja.

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da je **komunikacija o znaku evropske dediščine z javnostjo** zmerna. Prepoznavnosti in gradiv za znamčenje, ki jih je pripravila Komisija, niso izkoristila vsa spomeniška območja. Poleg tega bi se lahko izboljšala komunikacija med akterji, vključenimi v izvajanje evropskega ukrepa, in sicer Komisijo, nacionalnimi koordinatorji in upravljavci spomeniških območij. Začenja se povezovanje med spomeniškimi območji, v okviru ukrepa pa obstaja veliko povpraševanje po intenzivnejši komunikaciji.

- Komisija bo okrepila svoja prizadevanja za izboljšanje komunikacijskih dejavnosti v zvezi z evropskim ukrepom ter spodbujanje sodelovanja in tematskega povezovanja med spomeniškimi območji.

- V okviru sedanjega programa Ustvarjalna Evropa[7] so bila v letih 2019 in 2020 sredstva dodeljena oblikovanju in upravljanju dejavnosti na področju povezovanja in krepitve zmogljivosti za spomeniška območja z znakom evropske dediščine.

4. Učinkovitost

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da je bil pri ukrepu za znak evropske dediščine od začetka njegovega izvajanja dosežen **napredek pri doseganju njegovih dveh splošnih ciljev**, in sicer krepitvi občutka pripadnosti Uniji pri evropskih državljanih in krepitvi medkulturnega dialoga. Večina sodelujočih v odprtem javnem posvetovanju, ki so obiskali spomeniška območja z znakom evropske dediščine, se strinja, da se je z obiskom okrepil njihov občutek pripadnosti Evropi. Kar zadeva krepitev medkulturnega dialoga, sta glavni oviri za doseganje napredka pri izpolnitvi tega cilja ozko razumevanje medkulturnega dialoga med upravljavci spomeniških območij in omejena večjezična komunikacija.

- Komisija bo proučila načine za izboljšanje razumevanja medkulturnega dialoga med upravljavci spomeniških območij in njihove zavezanosti krepitvi medkulturnega dialoga, da bi bolje prispevali k splošnim ciljem ukrepa.

Pri ocenjevanju se je ugotavljal napredek, ki je bil od začetka izvajanja ukrepa dosežen pri poudarjanju evropskega pomena in simbolne vrednosti spomeniških območij ter pri povečanju prepoznavnosti in privlačnosti spomeniških območij na evropski ravni. Kljub temu je razvoj evropske zgodbe za nekatera spomeniška območja še vedno izziv, opredelitev skupnih tem pa ostaja težavno za celotno mrežo znaka evropske dediščine.

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno tudi, da je bil dosežen napredek pri izboljšanju razumevanja zgodovine Evrope in krepitvi Unije med evropskimi državljani, pa tudi razumevanja njihove skupne, vendar raznovrstne kulturne dediščine. Sodelujoči v odprtem javnem posvetovanju so se strinjali, da se je po neposrednem ali spletnem obisku spomeniških območij z znakom evropske dediščine izboljšalo njihovo razumevanje evropske zgodovine in kulture ter da se je izboljšalo njihovo znanje o krepitvi Evrope in njenem povezovanju.

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da je večina spomeniških območij izboljšala in povečala dostop za obiskovalce, vključno z virtualno dostopnostjo v tujih jezikih. Znak je bil uspešno dodan med komunikacijske in izobraževalne dejavnosti spomeniških območij, vendar še vedno obstaja **potreba po razvoju dodatnih izobraževalnih dejavnosti**, ki obravnavajo skupno kulturno dediščino. Za številna spomeniška območja ostaja izziv doseči lokalne organe za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi. Do zdaj je bil dosežen le majhen napredek pri spodbujanju sinergij med kulturno dediščino ter sodobnim ustvarjanjem in ustvarjalnostjo. Poleg tega ni bilo dokazov, da znak evropske dediščine prispeva h gospodarskemu in trajnostnemu razvoju regij, zlasti s kulturnim turizmom, čeprav je ena tretjina spomeniških območij poročala, da so z lokalnimi skupnostmi in podjetji vključena v dejavnosti na področju sodelovanja.

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da je polovica vseh spomeniških območij izvedla skupne dejavnosti s spomeniškimi območji z znakom evropske dediščine iz drugih držav članic, npr. razstave, konference, predavanja, koncerte, delavnice in promocijske dogodke. Nekatera spomeniška območja raje sodelujejo s spomeniškimi območji brez znaka evropske dediščine,

[7] Uredba (EU) št. 1295/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o uvedbi programa Ustvarjalna Evropa (2014–2020) in razveljavitvi sklepov št. 1718/2006/ES, št. 1855/2006/ES in št. 1041/2009/ES, UL L 347/221, 20.12.2013.

ki obravnavajo skupno temo, polovica spomeniških območij z znakom evropske dediščine pa si želi izboljšati sodelovanje v okviru ukrepa. Vzpostavitev mreže znaka evropske dediščine kot strukture za sodelovanje je želja, ki so jo deležniki izrecno omenili.

Spomeniška območja z znakom evropske dediščine poročajo, da so **z imenovanjem pridobila veliko koristi**, vključno s krepitvijo lokalne podpore in evropske razsežnosti, večjo medijsko pozornostjo, tesnejšo vključitvijo v Evropo ter večjima prepoznavnostjo in številom obiskovalcev. Nasprotno pa je pridobitev znaka evropske dediščine za spomeniško območje tudi zahtevno, kar zadeva človeške in finančne vire za izvajanje projekta.

- Komisija je začela izvajati dejavnosti, ki prispevajo h krepitvi zmogljivosti spomeniških območij z znakom evropske kulturne dediščine, da bodo lahko delovala na mednarodni ravni ter prispevala k doseganju cilja znaka evropske dediščine in trajnostnosti rezultatov, na primer z dejavnostmi usposabljanja ter mobilnostjo osebja med spomeniškimi območji.

5. Dodana vrednost EU

Dodana vrednost, zagotovljena z delovanjem ukrepa na evropski ravni v primerjavi s prejšnjim medvladnim ukrepom, je predvsem poudarek evropskega pomena spomeniških območij z znakom evropske dediščine. Spomeniška območja lahko zagotovijo snovno vsebino, s katero se zapolnijo abstraktni pojmi, na primer evropske vrednote in identiteta. Poleg tega so lahko spomeniška območja z znakom evropske dediščine povezava med evropsko zgodbo ter lokalnimi spomeniškimi območji in državljani. Pri krepitvi medkulturnega dialoga do zdaj še ni bilo dejanske dodane vrednosti EU. To bi lahko bila posledica značilnosti območij dediščine, ki poudarek redko namenijo dejavnostim z velikim potencialom za podporo medkulturnemu dialogu, kot je razvidno na področjih družbe in kulture, odrskih umetnosti, urbanizma itd.

Posledica vključenosti EU je vzpostavitev skupnih meril za izbor, pa tudi izbirni postopek in postopek spremljanja na evropski ravni. Ta razvoj se lahko opredeli kot pomembna dodana vrednost v primerjavi s prejšnjo medvladno pobudo. Spomeniška območja z znakom evropske dediščine dodano vrednost EU ukrepa prepoznavajo v priložnosti za izmenjavo izkušenj in dobrih praks, medsebojno učenje in razvoj zgodb o skupnih evropskih temah.

Pri ocenjevanju je bilo ugotovljeno, da bi bila lahko dodana vrednost EU ukrepa omejena zaradi preozkega področja uporabe (tj. osredotočenosti na spomeniška območja). Vendar bi bilo prenehanje ukrepa prenagljeno ter bi lahko državljanom ter zlasti deležnikom spomeniških območij in sektorju kulturne dediščine poslalo negativno sporočilo. Prizadevanja, ki so jih spomeniška območja z znakom evropske dediščine izvedla, da bi poudarila svoj evropski pomen in okrepila ozaveščenost med državljani, bi bila resno okrnjena.

- Komisija bo proučila dodatne načine za razširitev področja uporabe ukrepa, zlasti z razvojem in sporočanjem evropske zgodbe spomeniških območij, krepitvijo sodelovanja in tematskega povezovanja med spomeniškimi območji z znakom evropske dediščine ter prispevanjem h krepitvi njihove zmogljivosti.