EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.8.2020.
COM(2020) 372 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Evaluacija oznake europske baštine

{SWD(2020) 161 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Evaluacija oznake europske baštine

Oznaka europske baštine je djelovanje Europske unije[1] kojemu je cilj ojačati osjećaj pripadnosti europskih građana Uniji, posebice mladih, na temelju zajedničkih vrijednosti i elemenata europske povijesti i kulturne baštine te uvažavanja nacionalne i regionalne raznolikosti. Djelovanje je usmjereno na zajedničku europsku povijest i vrijednosti i pridonosi jačanju međukulturalnog dijaloga, a manje se pažnje posvećuje očuvanju lokacija. U ovom djelovanju sudjeluju sve države članice osim Irske i Švedske[2].

Dosad je oznaku europske baštine od Komisije dobilo 48 lokacija zbog svoje simbolične vrijednosti, uloge u europskoj povijesti i aktivnosti koje pružaju **radi zbližavanja Europske unije i njezinih građana**. Za potrebe djelovanja termin „lokacije" znači spomenici, prirodne, podvodne, arheološke, industrijske ili urbane lokacije, kulturni krajolici, memorijalna obilježja, kulturna dobra i predmeti i nematerijalna baština povezana s mjestom, uključujući suvremenu baštinu. Oznaka europske baštine nije povezana s novčanom nagradom.

Komisija dodjeljuje oznaku europske baštine uz potporu europskog odbora neovisnih stručnjaka za provedbu odabira i praćenja na razini Unije.

Ovo izvješće o **evaluaciji** oznake europske baštine podnosi se u skladu s člankom 18. Odluke 1194/2011/EU[3] i popraćeno je radnim dokumentom službi Komisije (SWD) u kojem su navedeni svi dokazi. Temelji se na 102 odgovora svih zainteresiranih strana u okviru otvorenoga javnog savjetovanja. Evaluacijom se ocjenjuje napredak u provedbi djelovanja tijekom **prvih šest godina njegova postojanja, od 2011. do 2017.,** da bi se djelovanje dalje razvijalo do punog potencijala i ostvario kvalitativni napredak. Evaluacijom se ispituje pet kriterija: relevantnost, usklađenost, učinkovitost, djelotvornost i dodana vrijednost EU-a prema Komisijinim smjernicama za bolju regulativu[4].

Evaluacija općenito upućuje na to da je **oznaka europske baštine kao djelovanje i dalje relevantna za trenutačne potrebe EU-a** i da je usklađena s Novom europskom agendom za kulturu[5] i sve većim interesom za kulturu i kulturnu baštinu među građanima EU-a, što pokazuje velik broj sudionika u inicijativi Europska godina kulturne baštine 2018. Kao što je navedeno u radnom dokumentu službi Komisije (SWD), zaključci ove evaluacije pokazuju da treba nastaviti razvijati djelovanje, ali njegov geografski opseg ne bi se trebao širiti izvan EU-a dok se djelovanje bolje ne utemelji unutar EU-a.

1. Relevantnost

[1] Odluka br. 1194/2011/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o uspostavljanju djelovanja Europske unije za oznaku europske baštine, SL L 303/1, 22.11.2011.

[2] Ujedinjena Kraljevina bila je država članica prilikom evaluacije, ali nije sudjelovala u djelovanju koje se odnosi na oznaku europske baštine.

[3] SL 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_hr

[5] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Nova europska agenda za kulturu", COM(2018) 267 final, 22.5.2018.

Rezultati ove evaluacije pokazuju da je oznaka europske baštine **relevantna za sve veći interes za kulturu i kulturnu baštinu** među građanima EU-a. Lakša razmjena iskustva i najboljih praksi diljem Unije vrlo je relevantna kad je riječ o potrebi za europskom suradnjom u području kulture i kulturne baštine. Tako se najbolje mogu razviti razumijevanje i prakse stručnjaka te jačati uzajamne veze u Europi. Međutim, u prvih nekoliko godina provedbe **još nije ostvaren puni potencijal djelovanja** i u djelovanju ne sudjeluju sve države članice.

- Komisija će i dalje razvijati djelovanje i dodatno raditi na uključivanju svih država članica.

2. Usklađenost

Evaluacija je pokazala da je oznaka europske baštine **jedinstvena inicijativa unutar EU-a**. Oznaka europske baštine manje je usmjerena na očuvanje lokacija, a više na informiranje europskih građana o europskoj povijesti i kulturi. Evaluacijom je utvrđeno i da oznaka europske baštine u smislu ciljeva ima više sličnosti s drugim inicijativama i programima EU-a u području kulture nego s programima UNESCO-a. Međutim, utvrđen je određeni rizik preklapanja između oznake europske baštine i kulturnih ruta Vijeća Europe.

Zbog **transverzalne prirode kulturne baštine** oznaka europske baštine pruža određen potencijal za sinergije s područjima socijalne, gospodarske i međunarodne politike. Te je sinergije moguće razviti aktivnijom suradnjom na politikama u okviru Nove europske agende za kulturu i Europskog okvira za djelovanje u području kulturne baštine[6]. Usto, neke bi se sinergije mogle postići između oznake europske baštine i programa EU-a u području obrazovanja i osposobljavanja, primjerice u okviru programa Erasmus+.

- Komisija će i dalje biti usmjerena na europsko značenje lokacija europske kulturne baštine u povijesti i kulturi Europe i/ili na izgradnju Unije kao posebne značajke djelovanja i temelj za njezin razvoj i postizanje ciljeva.
- Komisija će nastojati iskoristiti utvrđene sukladnosti i sinergije između oznake europske baštine i drugih djelovanja EU-a u područjima kulture, obrazovanja i građanstva (npr. program Europa za građane, program Erasmus+, inicijativa DiscoverEU, Europske prijestolnice kulture itd.).

3. Učinkovitost i upravljanje

Velik broj lokacija – materijalnih i nematerijalnih, pojedinačnih i višestrukih, nacionalnih i transnacionalnih – ispunjava uvjete za dodjelu oznake europske baštine. U evaluaciji se to smatra **prednošću za privlačenje i objedinjavanje raznih potencijalnih lokacija za oznaku** te razlikovnim obilježjem djelovanja u odnosu na druge inicijative u području kulturne baštine. **Zajednički kriteriji odabira** bili su jedna od ključnih promjena uvedenih 2011., kad je oznaka europske baštine prerasla iz međuvladine inicijative u djelovanje na razini EU-a. Zajednički kriteriji odabira osiguravaju relevantnost lokacija za ciljeve oznake europske baštine jer imenovane **lokacije jasno definiraju svoje europsko značenje** te su se obvezale da će provoditi aktivnosti kako bi se ostvarili ciljevi djelovanja. Nadalje, zajednički kriteriji odabira pridonijeli su oblikovanju identiteta djelovanja.

U evaluaciji je istaknuto da je, u usporedbi s drugim programima ili inicijativama u području kulturne baštine, kriterij **europskog značenja zapravo jedinstvena značajka djelovanja** te je *de facto* ključni kriterij za dodjelu oznake europske baštine. Međutim, evaluacija je

[6] Europski okvir za djelovanje u području kulturne baštine, SWD(2018) 491 final, 5.12.2018.

pokazala da mnoge lokacije kandidatkinje **imaju problem s razvijanjem europskog narativa**.

- Komisija će lokacijama kandidatkinjama za dodjelu oznake i lokacijama s oznakom europske baštine nastojati pružiti podršku u razvoju vlastitih europskih narativa kako bi ispunile i nastavile ispunjavati kriterij europskog značenja.

Evaluacijom je utvrđeno da je **potencijal za suradnju i tematsko umrežavanje** ugrađen u kategorije prihvatljivosti, no još nije u cijelosti iskorišten. Većina lokacija kojima je oznaka dodijeljena od 2013. do 2017. bile su pojedinačne lokacije, prvenstveno povijesne građevine, dokumentarna i arhitektonska baština te memorijalna obilježja. Prije 2018. oznaku je nosila samo jedna transnacionalna i jedna nacionalna tematska lokacija.

- Komisija će intenzivnije raditi na poticanju suradnje i tematskog umrežavanja država članica s ciljem dodjeljivanja oznake većem broju transnacionalnih i nacionalnih tematskih lokacija.

U procjeni učinka djelovanja pretpostavljeno je da će se pravedna geografska raspodjela oznake diljem EU-a osigurati **postupkom odabira u dvije faze**, tj. prvo predodabirom na nacionalnoj razini, a zatim odabirom na razini Unije. Evaluacija je pokazala da je geografska raspodjela oznake europske baštine neravnomjerna i nakon prvih nekoliko godina provedbe djelovanja te da oznaku više dobivaju lokacije u većim državama.

- Komisija će poticati sve države članice na sudjelovanje u djelovanju, a države članice sudionice bez imenovanih lokacija poticat će na podnošenje zahtjeva.

Odabir lokacija za dodjelu oznake sastoji se od dviju faza: predodabira najviše dviju lokacija na nacionalnoj razini svake dvije godine, nakon kojeg europski odbor pod nadležnošću Komisije bira lokacije. Evaluacijom je utvrđeno da postupak odabira u dvije faze možda nije dovoljno učinkovit jer se u okviru njega ocjenjuju svi zahtjevi, čak i oni u kojima nije jasno dokazana simbolična europska vrijednost prijavljene lokacije. S obzirom na to da svaka država članica sudionica uspostavlja vlastite postupke i vlastiti kalendar za predodabir u skladu s načelom supsidijarnosti, lokacije kulturne baštine nemaju jednake izglede kad je riječ o sudjelovanju u djelovanju.

Odabir na europskoj razini uz podršku odbora EU-a, koji se provodi u okviru djelovanja, **dobro funkcionira**. Ocjenjivači su utvrdili jedno područje u kojem bi se mogla povećati učinkovitost tog postupka. Oznaka se može dodijeliti lokaciji samo ako zahtjev podnesen za tu lokaciju ispunjava sva tri kriterija. Iako tri četvrtine neodabranih lokacija nisu ispunjavale kriterij europskog značenja i stoga nisu mogle dobiti oznaku, odbor EU-a ocijenio je njihove zahtjeve s obzirom na ostala dva kriterija, odnosno predloženi projekt i operativnu sposobnost.

Odbor svoje odluke o odabiru priopćava lokacijama kandidatkinjama putem njihovih nacionalnih koordinatora, a izvješće o predodabranim lokacijama koje treba objaviti podnosi Komisiji. Odabrane lokacije smatraju ovakvo priopćavanje i povratne informacije dovoljnima, a neodabrane lokacije željele bi detaljnije obrazloženje koje se odnosi na njihov pojedinačni slučaj. Lokacije kandidatkinje koje nisu odabrane za dodjelu oznake u okviru postupka odabira na razini Unije mogu u narednim godinama podnijeti nove zahtjeve za predodabir na nacionalnoj razini.

- Komisija će za buduće odabire razmotriti kako se može povećati učinkovitost postupka odabira i mogućnosti sudjelovanja u djelovanju za lokacije kulturne baštine, prvenstveno boljim informiranjem.
- Komisija će istražiti kako može pojednostavniti postupak odabira i ocjenjivanja te dati detaljnije povratne informacije o rezultatima odabira. Odbor EU-a i dalje će ocjenjivati sve kriterije za dodjelu oznake kako bi se ocjena temeljila na svim informacijama koje su navedene u zahtjevu.

U evaluaciji se propituje učinkovitost nacionalnih kvota, odnosno odabir najviše jedne lokacije po državi članici u godini odabira. Kvote su možda bile korisne u početnim fazama djelovanja kao sredstvo za kontroliranje broja lokacija za oznaku europske baštine, no vjerojatno će postati prepreka u daljnjem razvoju djelovanja.

- Ako se Odluka br. 1194/2011/EU (pravna osnova) preispita, Komisija će u savjetovanju s državama članicama razmotriti mogućnosti ukidanja nacionalne kvote od jedne lokacije po državi članici.

U evaluaciji je utvrđeno da su voditelji lokacija i europski odbor koji su u tome sudjelovali pozitivno ocijenili **prvo praćenje lokacija kojima je dodijeljena oznaka** 2016. Praćenjem se htjelo osigurati kontinuirano ispunjavanje kriterija i provedba projekta i plana rada u skladu s podnesenim zahtjevom. Većini voditelja lokacija bilo je drago što imaju priliku razmotriti svoja postignuća i poboljšanja koja su se na lokaciji ostvarila. Analiza pokazuje da je polovina preporuka koje je europski odbor dao u postupku odabira bila djelomično ili u potpunosti provedena prije samog praćenja. Međutim, praćenje, ovako kako se trenutačno provodi, više služi kao pregled uspješnosti nego kao praćenje u užem smislu. Da bi se osigurao usklađen pristup postupku praćenja, smatra se kako je potreban jasan okvir za praćenje sa zajedničkim pokazateljima za države članice.

- Imajući na umu buduće praćenje, Komisija će i dalje evaluirati i unapređivati postupke praćenja.

Evaluacija je pokazala da je **priopćavanje o oznaci europske baštine javnosti** osrednje. Samo su neke lokacije iskoristile promotivne materijale i materijale za brendiranje koje je izradila Komisija. Nadalje, komunikacija sudionika zaduženih za provedbu europskog djelovanja, točnije Komisije, nacionalnih koordinatora i voditelja lokacija, mogla bi biti bolja. Lokacije se sve više povezuju, a u okviru djelovanja sve se više želi ostvariti intenzivnija komunikacija.

- Komisija će intenzivnije raditi na poboljšanju komunikacijskih aktivnosti u vezi s europskim djelovanjem i promicanju suradnje i tematskog umrežavanja lokacija.
- Sredstva iz aktualnog programa Kreativna Europa[7] dodijeljena su 2019. i 2020. za osmišljavanje i upravljanje aktivnostima umrežavanja i izgradnje kapaciteta za lokacije s oznakom europske baštine.

4. Djelotvornost

Evaluacijom je utvrđeno da je oznaka europske baštine od uvođenja **napredovala u postizanju svojih dvaju općih ciljeva**, a to su jačanje osjećaja pripadnosti europskih građana

[7] Uredba (EU) br. 1295/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi programa Kreativna Europa (2014.–2020.), SL L 347/221, 20.12.2013.

Uniji i jačanje međukulturalnog dijaloga. Većina sudionika u otvorenom javnom savjetovanju koji su posjetili lokacije s oznakom europske baštine slaže se da su nakon tog posjeta osjetili veću pripadnost Europi. Kad je riječ o jačanju međukulturalnog dijaloga, glavne su prepreke za ostvarenje tog cilja nedovoljno razumijevanje međukulturalnog dijaloga među upraviteljima lokacija i ograničena višejezična komunikacija.

- Komisija će istražiti kako može poboljšati razumijevanje i predanost voditelja lokacija kad je riječ o jačanju međukulturalnog dijaloga radi većeg doprinosa općim ciljevima djelovanja.

Pri evaluaciji uočeno je da je od početka djelovanja postignut napredak u naglašavanju europskog značenja i simbolične vrijednosti lokacija te u povećanju prepoznatljivosti i atraktivnosti lokacija na europskoj razini. Ipak, razvoj europskog narativa za neke lokacije i dalje je izazov, a u cijeloj mreži oznaka europske baštine još je teško utvrditi zajedničke teme.

Evaluacijom je utvrđeno i da je među europskim građanima ostvaren napredak u razumijevanju povijesti Europe, izgradnje Unije i njihove zajedničke, ali raznolike kulturne baštine. Sudionici u otvorenom javnom savjetovanju bili su suglasni da je posjet bilo kojoj lokaciji s oznakom europske baštine, izravno ili putem interneta, doprinio tomu da bolje razumiju europsku povijest i kulturu te prodube znanje o izgradnji i integraciji Europe.

Evaluacija je pokazala da je većina lokacija postala pristupačnija posjetiteljima, što uključuje virtualnu pristupačnost na stranim jezicima. Oznaka je uspješno integrirana u komunikacijske i obrazovne aktivnosti lokacija, ali **moraju se razviti dodatne obrazovne aktivnosti** koje se odnose na zajedničku kulturnu baštinu. Mnoge lokacije teško pronalaze lokalnu publiku za suradnju s lokalnim zajednicama. Dosad nije ostvaren znatan napredak u poticanju sinergija između kulturne baštine i suvremenog stvaralaštva i kreativnosti. Nadalje, nije dokazano da oznaka europske baštine pridonosi gospodarskom i održivom razvoju regija, posebice u vidu kulturnog turizma, no trećina lokacija izvijestila je da je uključena u aktivnosti suradnje s lokalnim zajednicama i poduzećima.

Evaluacija je pokazala da je polovina lokacija provela zajedničke aktivnosti s lokacijama koje imaju oznaku europske baštine u drugim državama članicama, npr. izložbe, konferencije, predavanja, koncerte, radionice i promotivne događaje. Neke lokacije radije surađuju s lokacijama koje nemaju oznaku europske baštine, a bave se zajedničkom temom, dok bi polovina lokacija s oznakom europske baštine željela poboljšati suradnju u okviru djelovanja. Dionici izričito navode da žele uspostaviti mrežu oznake europske baštine kao strukturu za suradnju.

Lokacije s oznakom europske baštine izvještavaju da su ostvarile mnoge **koristi otkad im je dodijeljena oznaka**, uključujući jaču lokalnu podršku i europsku dimenziju, veću pozornost medija, veću integraciju u Europi te veću vidljivost i broj posjetitelja. S druge strane, dobivanje oznake europske kulturne baštine zahtjevno je i zbog ljudskih i financijskih resursa koji su potrebni za provedbu projekta.

- Komisija je uvela mjere za izgradnju kapaciteta lokacija s oznakom europske baštine kako bi mogle djelovati na međunarodnoj razini te kako bi doprinijele ostvarenju ciljeva utvrđenih za oznaku europske baštine, a i održivosti rezultata, primjerice u vidu obrazovnih aktivnosti i mobilnosti osoblja između lokacija.

5. Dodana vrijednost EU-a

U usporedbi s prethodnim međuvladinim djelovanjem, dodana vrijednost ostvarena djelovanjem na europskoj razini prvenstveno leži u isticanju europskog značenja lokacija s oznakom europske baštine. Lokacije mogu pružiti materijalne sadržaje za apstraktne koncepte poput europskih vrijednosti i identiteta. Nadalje, lokacije s oznakom europske baštine mogu služiti kao veza između europskih narativa i samog mjesta i građana. Zasad nije zabilježena konkretna dodana vrijednost EU-a u jačanju međukulturalnog dijaloga. To je možda rezultat karakteristika lokacija kulturne baštine, koje rijetko stavljaju poseban naglasak na aktivnosti koje pružaju velik potencijal za podržavanje međukulturalnog dijaloga, što je slučaj u društveno-kulturnom području, scenskoj umjetnosti, urbanim sferama itd.

Sudjelovanje EU-a dovelo je do uvođenja zajedničkih kriterija odabira te postupaka odabira i praćenja na europskoj razini. Taj se razvoj može smatrati važnom dodanom vrijednošću u usporedbi s prijašnjom međuvladinom inicijativom. Za lokacije s oznakom europske baštine dodanu vrijednost EU-a u okviru ovog djelovanja predstavlja mogućnost razmjene iskustva, najboljih praksi i znanja te razrade narativa o zajedničkim europskim temama.

Evaluacija je pokazala da je dodana vrijednost EU-a u okviru djelovanja možda ograničena preuskim područjem primjene (tj. naglaskom na lokacijama). Međutim, prekidanje djelovanja bilo bi preuranjeno jer bi se time poslala negativna poruka građanima, a posebno dionicima na tim lokacijama i sektoru kulturne baštine. Tako bi se omalovažio trud koji su lokacije s oznakom europske baštine uložile u isticanje svojeg europskog značenja i informiranje građana.

- Komisija će razmotriti dodatne načine na koje može proširiti opseg djelovanja, posebice razvojem i širenjem europskih narativa lokacija, jačanjem suradnje i tematskog umrežavanja među lokacijama s oznakom europske baštine te doprinosom izgradnji njihovih kapaciteta.