EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.8.2020
COM(2020) 372 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Evaluering af det europæiske kulturarvsmærke

{SWD(2020) 161 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Evaluering af det europæiske kulturarvsmærke

Det europæiske kulturarvsmærke er et EU-tiltag[1], der har til formål at styrke europæiske borgeres, navnlig de unges, tilhørsforhold til Unionen på grundlag af fælles værdier og elementer af europæisk historie og kulturarv samt værdsættelse af national og regional mangfoldighed. Tiltaget har fokus på fælles europæisk historie og europæiske værdier og bidrager til at styrke den interkulturelle dialog. Det lægger mindre vægt på bevaring af kulturarvssteder. Alle medlemsstater med undtagelse af Irland og Sverige deltager i tiltaget[2].

Indtil i dag har Kommissionen tildelt det europæiske kulturarvsmærke til 48 steder for deres symbolske værdi, den rolle, de har spillet for europæisk historie, og de aktiviteter, de tilbyder, med henblik på **at bringe Den Europæiske Union og dens borgere tættere på hinanden**. I forbindelse med tiltaget forstås ved "steder" monumenter, naturlandskaber, undersøiske, arkæologiske og industrielle steder, byområder, kulturlandskaber, mindesteder, kulturgenstande og immateriel kulturarv, der er knyttet til et sted, herunder moderne kulturarv. Der er ikke knyttet en pengepræmie til det europæiske kulturarvsmærke.

Kommissionen gennemfører det europæiske kulturarvsmærke med støtte fra en europæisk jury bestående af uafhængige eksperter, der står for udvælgelsen og overvågningen på EU-niveau.

Evalueringsrapporten vedrørende det europæiske kulturarvsmærke forelægges i overensstemmelse med artikel 18 i afgørelse nr. 1194/2011/EU[3] og ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholdende al dokumentation. Den er baseret på 102 svar fra alle interesserede parter i forbindelse med en åben offentlig høring. Evalueringen vurderer de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af tiltaget i **de første seks år, det har eksisteret, dvs. 2011-2017**, med henblik på at videreudvikle tiltaget, så det kan nå sit fulde potentiale og få et kvalitativt løft. Evalueringen omfatter fem kriterier: relevans, sammenhæng, effektivitet, nyttevirkning og europæisk merværdi jf. Kommissionens retningslinjer for bedre regulering[4].

Samlet set tyder evalueringen på, at **tiltaget vedrørende det europæiske kulturarvsmærke fortsat er relevant for EU's nuværende behov** og i overensstemmelse med den nye europæiske kulturdagsorden[5] og den stigende interesse for kultur og kulturarv blandt EU-borgerne, som den høje deltagelse i det europæiske år for kulturarv 2018 også var et udtryk for. Resultaterne af evalueringen, som er beskrevet i arbejdsdokumentet fra Kommissionens

[1] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1194/2011/EU af 16. november 2011 om oprettelse af et EU-tiltag vedrørende det europæiske kulturarvsmærke, EUT L 303 af 22.11.2011, s. 1.

[2] Det Forenede Kongerige var medlemsstat på tidspunktet for evalueringen, men deltog ikke i tiltaget vedrørende det europæiske kulturarvsmærke.

[3] EUT L 303 AF 22.11.2011, S. 1.

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

[5] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "En ny europæisk kulturdagsorden", COM(2018) 267 final, 22.5.2018.

tjenestegrene, viser, at tiltaget fortsat bør udvikles, men at dets geografiske anvendelsesområde ikke bør udvides ud over EU's grænser, før det er blevet mere rodfæstet inden for EU.

1. Relevans

Evalueringen viser, at det europæiske kulturarvsmærke er **relevant for den stigende interesse for kultur og kulturarv** blandt EU-borgerne. Det er yderst relevant for behovet for europæisk samarbejde inden for kultur og kulturarv at lette udvekslingen af erfaringer og bedste praksis i hele Unionen. Det er den mest lovende måde at udvikle den faglige forståelse og praksis og styrke peer-to-peer-forbindelserne i Europa på. I de første år af gennemførelsen **er tiltagets potentiale imidlertid endnu ikke blevet opfyldt**, og ikke alle medlemsstaterne deltager i tiltaget.

- Kommissionen vil fortsætte med at videreudvikle tiltaget og øge indsatsen for at inddrage alle medlemsstaterne i tiltaget.

2. Sammenhæng

Evalueringen viste, at det europæiske kulturarvsmærke er et **særegent initiativ i EU**. Det europæiske kulturarvsmærke lægger mindre vægt på bevaring af stederne og fokuserer i stedet på at øge europæiske borgeres bevidsthed om europæisk historie og kultur. Evalueringen viste også, at hvad målene angår, udviser det europæiske kulturarvsmærke flere ligheder med andre EU-initiativer og -programmer på det kulturelle område end med UNESCO's programmer. Der blev dog konstateret en vis risiko for overlapning mellem det europæiske kulturarvsmærke og Europarådets kulturruter.

Som følge af **den tværgående karakter af kulturarv** rummer det europæiske kulturarvsmærke et vist potentiale for synergier med sociale, økonomiske og internationale politikområder. Disse områder kunne udvikles som et resultat af et mere aktivt politiksamarbejde inden for rammerne af den nye europæiske kulturdagsorden og det europæiske handlingsprogram for kulturarv[6]. Der kunne også opnås visse synergier mellem det europæiske kulturarvsmærke og EU-programmer på uddannelsesområdet som f.eks. Erasmus+-programmet.

- Kommissionen vil bevare fokus på den europæiske betydning af de europæiske kulturarvssteder i forhold til Europas historie og kultur og/eller opbygningen af Unionen som et særegent træk ved tiltaget og grundlaget for dets udvikling og realiseringen af dets mål.
- Kommissionen vil søge at udnytte identificerede sammenhænge og synergier mellem det europæiske kulturarvsmærke og andre EU-tiltag inden for kultur, uddannelse og medborgerskab (f.eks. programmet "Europa for Borgerne", Erasmus+-programmet, DiscoverEU, Europæiske Kulturhovedstæder osv.).

3. Effektivitet og ledelse

Det europæiske kulturarvsmærke kan tildeles et **bredt udvalg af steder**, materielle såvel som immaterielle steder, individuelle steder såvel som en række steder med fælles tema og nationale såvel som tværnationale steder. Evalueringen anser dette for at være **en fordel i forhold til at tiltrække en række mulige steder og forene dem under mærket** og et særegent træk, der adskiller dette tiltag fra andre initiativer på kulturarvsområdet. Indførelsen

[6] Europæisk handlingsprogram for kulturarv, SWD(2018) 491 final, 5.12.2018.

af **fælles udvælgelseskriterier** var en af de vigtigste ændringer, der blev indført i 2011, da det europæiske kulturarvsmærke blev ændret fra et mellemstatsligt initiativ til et EU-tiltag. De fælles udvælgelseskriterier sikrer, at stederne er relevante i forhold til målene for det europæiske kulturarvsmærke, da de udpegede **steder klart definerer deres europæiske betydning** og forpligter sig til at gennemføre aktiviteter for at nå målene. Desuden har de fælles udvælgelseskriterier bidraget til at forme tiltagets identitet.

Evalueringen fremhævede, at sammenlignet med andre programmer og initiativer på kulturarvsområdet er kriteriet om **europæisk betydning en særegen egenskab ved tiltaget** og reelt det afgørende kriterium for tildeling af det europæiske kulturarvsmærke. Evalueringen viste imidlertid, at **udviklingen af en europæisk fortælling er vanskelig** for en stor del af kandidatstederne.

- Kommissionen vil søge at støtte steder, der har mulighed for at få tildelt mærket, og steder, der allerede har fået tildelt det europæiske kulturarvsmærke, i at udvikle deres europæiske fortællinger, så de kan opfylde og fortsætte med at opfylde kriteriet om europæisk betydning.

Evalueringen viste, at selv om **potentialet for samarbejde og tematiske forbindelser** er indbygget i de kategorier, der giver mulighed for at komme i betragtning, er det endnu ikke blevet udnyttet fuldt ud. Størstedelen af de steder, der fik tildelt mærket mellem 2013 og 2017, var individuelle steder, primært historiske bygninger, dokumentarisk og arkitektonisk kulturarv og mindesteder. Før 2018 blev kun ét tværnationalt og ét nationalt tematisk sted tildelt mærket.

- Kommissionen vil intensivere sine bestræbelser på at fremme samarbejde og tematiske netværk mellem medlemsstaterne med henblik på at tildele mærket til flere tværnationale og nationale tematiske steder.

Konsekvensanalysen af tiltaget gik ud fra, at en **udvælgelsesprocedure i to trin**, dvs. foreløbig udvælgelse på nationalt niveau først og derefter udvælgelse på EU-niveau, ville være et middel til at sikre en retfærdig geografisk fordeling af mærket i hele EU. Evalueringen viste, at den geografiske fordeling af steder, der har fået tildelt det europæiske kulturarvsmærke, efter de første år af tiltagets gennemførelse fortsat er skæv på den måde, at flere steder har fået tildelt det europæiske kulturarvsmærke i større stater.

- Kommissionen vil opfordre alle medlemsstaterne til at deltage i tiltaget og fremme ansøgninger fra deltagende medlemsstater uden et udpeget sted.

Udvælgelsen af steder med henblik på tildeling af mærket sker i to trin: Foreløbig udvælgelse af op til to steder på nationalt niveau hvert andet år. Derefter udpeges de steder, der får tildelt mærket, af den europæiske jury i Kommissionens regi. Evalueringen viste, at en udvælgelsesproces med to trin kan være ineffektiv, da alle ansøgninger vurderes, selv ansøgninger fra kandidatsteder, som ikke klart redegør for deres symbolske europæiske værdi. Da hver deltagende medlemsstat i overensstemmelse med nærhedsprincippet fastlægger sine egne procedurer og sin egen tidsplan for den foreløbige udvælgelse, har kulturarvssteder forskellige muligheder for at deltage i tiltaget.

Tiltagets **udvælgelse på EU-niveau med støtte fra den europæiske jury fungerer godt**. Evaluatorerne har udpeget et område, hvor vurderingsprocessen kan gøres mere effektiv. Mærket kan kun tildeles et sted, hvis ansøgningen opfylder alle tre kriterier. Selv om tre fjerdedele af de ikke-udvalgte steder ikke opfyldte kriteriet om europæisk betydning og derfor

ikke kunne komme i betragtning til mærket, vurderede den europæiske jury ansøgningen i forhold til de to andre kriterier, nemlig det foreslåede projekt og den operationelle kapacitet.

Juryen meddeler sine afgørelser om udvælgelse til kandidatstederne via deres nationale koordinatorer og udarbejder en rapport om de foreløbigt udvalgte steder til Kommissionen med henblik på offentliggørelse. Udvalgte steder oplever denne kommunikation og feedback som tilstrækkelig, mens ikke-udvalgte steder ville foretrække en mere individuel og detaljeret forklaring. Kandidatsteder, der ikke udvælges til tildeling af mærket i forbindelse med en udvælgelse på EU-niveau, kan indgive nye ansøgninger om foreløbig udvælgelse på nationalt niveau de følgende år.

- I forbindelse med fremtidige udvælgelser vil Kommissionen overveje, hvordan man kan øge dels effektiviteten af udvælgelsesprocessen, dels kulturarvssteders muligheder for at deltage i tiltaget gennem bedre information.
- Kommissionen vil undersøge mulighederne for at strømline udvælgelses- og evalueringsprocesserne og give mere detaljeret feedback om resultaterne af udvælgelsen. Den europæiske jury vil fortsat vurdere alle kriterier for tildeling af mærket med det formål at basere vurderingen på alle de oplysninger, der indgår i ansøgningen.

I evalueringen sættes der spørgsmålstegn ved effektiviteten af de nationale kvoter, der giver mulighed for udvælgelse af højst ét sted pr. medlemsstat pr. udvælgelsesår. Kvoterne har muligvis været nyttige i tiltagets indledende faser som et middel til at begrænse antallet af steder, der tildeles det europæiske kulturarvsmærke, men de vil sandsynligvis blive en hindring for tiltagets videre udvikling.

- Hvis afgørelse nr. 1194/2011/EU (retsgrundlag) tages op til revision, vil Kommissionen i samråd med medlemsstaterne overveje mulighederne for at afskaffe den nationale kvote med ét sted pr. medlemsstat.

Ved evalueringen blev det konstateret, at de involverede ledere af steder og den europæiske jury havde en positiv opfattelse af den **første overvågning af steder, der blev tildelt mærket** i 2016, som havde til formål at sikre, at de fortsat opfylder kriterierne, og at de overholder det projekt og den arbejdsplan, de fremlagde i deres ansøgning. Flertallet af lederne satte pris på muligheden for at gøre status over de resultater, der er opnået, og af de forbedringer, der er sket med hensyn til stedets resultater. Analysen viser, at halvdelen af alle anbefalinger, som den europæiske jury fremsatte under udvælgelsesprocessen, var blevet helt eller delvist gennemført på overvågningstidspunktet. I sin nuværende form fungerer overvågningen imidlertid mere som en præstationsvurdering end en overvågning i ordets egentlige betydning. Analysen understreger behovet for en klar overvågningsramme med fælles indikatorer, så medlemsstaterne kan sikre en sammenhængende tilgang til overvågningsproceduren.

- Kommissionen vil fortsætte med at evaluere og forbedre overvågningsprocedurerne med henblik på fremtidig overvågning.

Evalueringen viste, at **kommunikation til offentligheden om det europæiske kulturarvsmærke** er moderat. Ikke alle steder har udnyttet den synlighed og det brandingmateriale, som Kommissionen har skabt. Desuden er der plads til forbedring i kommunikationen mellem de aktører, der er involveret i gennemførelsen af det europæiske tiltag, dvs. Kommissionen, de nationale koordinatorer og lederne af stederne. Der er ved at

opstå netværk mellem stederne, og der er stor efterspørgsel efter mere kommunikation inden for rammerne af tiltaget.

- Kommissionen vil intensivere sin indsats for at forbedre kommunikationsaktiviteterne vedrørende det europæiske tiltag og for at fremme samarbejde og tematiske netværk mellem steder.
- Under det nuværende program Et Kreativt Europa[7] er der afsat midler til udformning og forvaltning af netværks- og kapacitetsopbygningsaktiviteter for steder med det europæiske kulturarvsmærke i 2019 og 2020.

4. Virkningsfuldhed

Evalueringen viste, at tiltaget vedrørende det europæiske kulturarvsmærke siden lanceringen har gjort **fremskridt med hensyn til at nå de to generelle mål**, nemlig at styrke europæiske borgeres tilhørsforhold til Unionen og at stimulere den interkulturelle dialog. Flertallet af respondenterne i den åbne offentlige høring, som har besøgt steder med det europæiske kulturarvsmærke, var enige om, at besøget havde styrket deres tilhørsforhold til Europa. For så vidt angår en styrkelse af den interkulturelle dialog, er de vigtigste hindringer for at opnå fremskridt i forhold til dette mål en begrænset forståelse af interkulturel dialog blandt ledere af steder og begrænset flersproget kommunikation.

- Kommissionen vil undersøge, hvordan man kan forbedre ledernes forståelse af og engagement i at styrke den interkulturelle dialog for at bidrage bedre til tiltagets overordnede mål.

Evalueringen konstaterede, at der siden tiltagets lancering er gjort fremskridt med hensyn til at fremhæve stedernes europæiske betydning og symbolske værdi og gøre lokaliteterne mere synlige og attraktive på europæisk plan. På trods heraf er det stadig en udfordring for nogle af stederne at udvikle en europæisk fortælling, og det er fortsat vanskeligt for hele det europæiske kulturarvsmærkes netværk at finde frem til fælles emner.

Evalueringen viste også, at der er gjort fremskridt med hensyn til at øge europæiske borgeres forståelse af Europas historie og opbygningen af Unionen samt af deres fælles, men samtidig mangfoldige kulturarv. Respondenterne i den åbne offentlige høring var enige om, at et besøg, enten direkte eller online, på steder, der har fået tildelt det europæiske kulturarvsmærke, har forbedret deres forståelse af europæisk historie og kultur og deres viden om opbygningen og integrationen af Europa.

Evalueringen viste, at de fleste steder har forbedret og øget adgangsmulighederne for besøgende, herunder virtuel adgang på fremmedsprog. Mens mærket er blevet tilføjet til stedernes kommunikations- og uddannelsesaktiviteter, er der stadig **behov for at udvikle yderligere uddannelsesaktiviteter**, der behandler den fælles kulturarv. Det er fortsat en udfordring for mange steder at nå ud til et lokalt publikum med henblik på samarbejde med lokalsamfundene. Indtil nu er der kun sket begrænsede fremskridt med hensyn til at skabe synergier mellem kulturarv og nutidig kunst og kreativitet. Der blev heller ikke fundet bevis for, at det europæiske kulturarvsmærke bidrager til den økonomiske og bæredygtige udvikling i regionerne, navnlig gennem kulturturisme, selv om en tredjedel af stederne rapporterer, at de er involveret i samarbejde med lokalsamfund og lokale virksomheder.

[7] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1295/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af programmet Et Kreativt Europa (2014-2020), EUT L 347 af 20.12.2013, s. 221.

Evalueringen viste, at halvdelen af alle steder har gennemført fælles aktiviteter med steder, der har fået tildelt det europæiske kulturarvsmærke, i andre medlemsstater, f.eks. udstillinger, konferencer, forelæsninger, koncerter, workshopper og PR-arrangementer. Nogle steder foretrækker at samarbejde med steder, der ikke har det europæiske kulturarvsmærke, men som beskæftiger sig med et fælles emne, mens halvdelen af stederne med det europæiske kulturarvsmærke gerne vil forbedre samarbejdet inden for tiltagets rammer. Etableringen af et netværk inden for rammerne af det europæiske kulturarvsmærke som en struktur for samarbejde er et ønske, som interessenterne udtrykkeligt har nævnt.

Steder med det europæiske kulturarvsmærke har rapporteret, at de har opnået et stort antal **fordele ved at blive udpeget**, herunder styrket lokal støtte og en europæisk dimension, større medieopmærksomhed, tættere integration i Europa samt øget synlighed og flere besøgende. Omvendt stiller det at få tildelt det europæiske kulturarvsmærke også krav til stedets menneskelige og finansielle ressourcer til gennemførelsen af projektet.

- Kommissionen har iværksat aktiviteter, der skal bidrage til, at steder, der har fået tildelt det europæiske kulturarvsmærke, opbygger kapacitet til at fungere på internationalt plan, og til realisering af målet for det europæiske kulturarvsmærke og til bæredygtigheden af dets resultater, f.eks. gennem uddannelsesaktiviteter og personalemobilitet mellem stederne.

5. Europæisk merværdi

Den merværdi i forhold til det tidligere mellemstatslige initiativ, der opnås ved at lade tiltaget fungere på europæisk plan, består primært i at fremhæve den europæiske betydning af steder, der tildeles det europæiske kulturarvsmærke. Stederne kan levere konkret indhold, der udfylder abstrakte begreber som europæiske værdier og europæisk identitet. Dertil kommer, at steder med det europæiske kulturarvsmærke kan fungere som bindeled mellem de europæiske fortællinger og lokale steder og borgere. Der er indtil videre ikke observeret nogen konkret merværdi for EU i form af en styrkelse af den interkulturelle dialog. Det kan skyldes kulturarvsstedernes karakteristika, som sjældent har særlig fokus på aktiviteter, der rummer et stort potentiale for at støtte den interkulturelle dialog, som det ses inden for sociokultur, scenekunst, byområder osv.

Inddragelsen af EU har resulteret i etablering af fælles udvælgelseskriterier samt udvælgelses- og overvågningsprocedurer på europæisk plan. Denne udvikling kan identificeres som en vigtig merværdi i forhold til det tidligere mellemstatslige initiativ. Steder, der har fået tildelt det europæiske kulturarvsmærke, anerkender tiltagets EU-merværdi i form af muligheden for at dele deres erfaringer og bedste praksis, lære af hinanden og udvikle narrativer om fælles europæiske emner.

Evalueringen viste, at tiltagets europæiske merværdi kan være begrænset af, at dets anvendelsesområde er for snævert (på grund af dets fokus på steder). Det ville imidlertid være forhastet at afslutte tiltaget, hvilket kunne sende et negativt signal til borgerne og navnlig til stedernes interessenter og kulturarvssektoren. De bestræbelser, som kulturarvsstederne har gjort for at fremhæve deres europæiske betydning og øge bevidstheden blandt borgerne, ville lide alvorlig skade.

- Kommissionen vil overveje yderligere måder, hvorpå tiltagets anvendelsesområde kan udvides, navnlig ved at udvikle og formidle stedernes europæiske fortællinger, styrke samarbejdet og de tematiske netværk mellem steder med det europæiske kulturarvsmærke og bidrage til deres kapacitetsopbygning.