EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.8.2020
COM(2020) 372 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Utvärdering av det europeiska kulturarvsmärket

{SWD(2020) 161 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Utvärdering av det europeiska kulturarvsmärket

Det europeiska kulturarvsmärket är en EU-insats[1] som syftar till att stärka de europeiska medborgarnas, i synnerhet unga människors, känsla av tillhörighet till unionen på grundval av gemensamma värderingar, gemensam europeisk historia och gemensamt kulturarv samt en uppskattning av nationell och regional mångfald. Insatsen fokuserar på gemensam europeisk historia och gemensamma europeiska värderingar och bidrar till att stärka dialogen mellan kulturerna. Den lägger inte lika stor tonvikt på bevarande av kulturarvsplatser. Alla medlemsstater utom Irland och Sverige deltar i insatsen[2].

Hittills har kommissionen tilldelat det europeiska kulturarvsmärket till 48 kulturarvsplatser för deras symbolvärde, den roll de spelat i Europas historia, och de aktiviteter de erbjuder **för att föra EU och dess invånare närmare varandra**. I denna insats avses med *kulturarvsplatser* minnesmärken, platser i naturen och under vatten, arkeologiska platser, industrimiljöer eller platser i städer, kulturlandskap, platser för ihågkommande, kulturprodukter och kulturföremål samt immateriellt arv kopplat till en plats, inbegripet samtida kulturarv. Det europeiska kulturarvsmärket omfattar inga prispengar.

Kommissionen genomför det europeiska kulturarvsmärket med stöd av en europeisk jury med oberoende experter som ska genomföra urval och övervakning på unionsnivå.

Denna **utvärderingsrapport** om det europeiska kulturarvsmärket läggs fram i enlighet med artikel 18 i beslut nr 1194/2011/EU[3] och åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar som innehåller närmare uppgifter. Rapporten bygger på 102 svar som de berörda parterna lämnat inom ramen för ett öppet offentligt samråd. I utvärderingen bedöms de framsteg som gjorts i genomförandet av insatsen under dess **första sex år, dvs. 2011–2017**, i syfte att vidareutveckla insatsen så att dess fulla potential kan nås och dess kvalitet förbättras ytterligare. I utvärderingen granskas fem kriterier: relevans, konsekvens, effektivitet, ändamålsenlighet och mervärde på EU-nivå i enlighet med kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning[4].

Överlag tyder utvärderingen på att **det europeiska kulturarvsmärket är fortsatt relevant för EU:s nuvarande behov**. Det är i linje med den nya europeiska agendan för kultur[5] och med det allt större intresset för kultur och kulturarv bland allmänheten. Det senare framgår av det stora deltagandet i Europaåret för kulturarv 2018. Resultaten av denna utvärdering, som

[1] Europaparlamentets och rådets beslut nr 1194/2011/EU av den 16 november 2011 om inrättande av Europeiska unionens insats för det europeiska kulturarvsmärket (EUT L 303, 22.11.2011, s. 1).

[2] Förenade kungariket var en medlemsstat vid tidpunkten för utvärderingen men deltog inte i insatsen för det europeiska kulturarvsmärket.

[3] EUT L 303, 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] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *En ny europeisk agenda för kultur*, COM(2018) 267 final av den 22 maj 2018.

presenteras utförligt i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, visar att utvecklingen av insatsen bör fortsätta, men att dess geografiska tillämpningsområde inte bör sträcka sig utanför EU till dess att insatsen blir mer väletablerad inom EU.

1. Relevans

Resultaten av denna utvärdering visar att det europeiska kulturarvsmärket är **relevant för det ökade intresset för kultur och kulturarv** bland människor i EU. Att underlätta spridningen av erfarenheter och utbytet av bästa lösningar i unionen är väldigt relevant för behovet av europeiskt samarbete på kultur- och kulturarvsområdet. Det är det mest lovande sättet att utveckla professionella aktörers medvetenhet och metoder, och att stärka förbindelserna mellan parter i Europa. Under de första åren av genomförandet har **denna potential hos insatsen dock inte uppnåtts**, och inte alla medlemsstater deltar i insatsen.

- Kommissionen kommer att vidareutveckla insatsen och intensifiera åtgärderna för att involvera samtliga medlemsstater i insatsen.

2. Konsekvens

I utvärderingen konstaterades att det europeiska kulturarvsmärket är ett **unikt initiativ inom EU**. Det europeiska kulturarvsmärket lägger mindre tonvikt på bevarande av kulturarvsplatserna och fokuserar i stället på att öka allmänhetens kunskaper om europeisk historia och kultur. I utvärderingen konstaterades även att det europeiska kulturarvsmärket i fråga om mål uppvisar större likheter med andra EU-initiativ och EU-program på kulturområdet än med Unescoprogram. Viss risk för överlappningar finns dock mellan det europeiska kulturarvsmärket och Europarådets kulturvägar.

Tack vare **kulturarvets övergripande karaktär** erbjuder det europeiska kulturarvsmärket viss potential för synergieffekter med sociala, ekonomiska och internationella politikområden. Synergieffekterna skulle kunna utvecklas genom ett aktivare politiskt samarbete inom ramen för den nya europeiska agendan för kultur och den europeiska ramen för åtgärder för kulturarv[6]. Vissa synergieffekter skulle även kunna uppnås mellan det europeiska kulturarvsmärket och EU-programmen på utbildningsområdet, t.ex. programmet Erasmus+.

- Kommissionen kommer att fortsätta att fokusera på kulturarvsplatsernas europeiska betydelse och deras bidrag till Europas historia och kultur och/eller till uppbyggnaden av unionen. Detta är karaktäristiskt för insatsen och är grunden för dess utveckling och för att dess mål ska kunna uppnås.
- Kommissionen kommer att försöka utnyttja den samstämmighet och de synergieffekter som konstaterats mellan det europeiska kulturarvsmärket och andra EU-insatser på områdena för kultur, utbildning och medborgarskap (t.ex. programmet ”Ett Europa för medborgarna”, programmet Erasmus+, DiscoverEU, de europeiska kulturhuvudstäderna osv.).

3. Effektivitet och styrning

Många olika kulturarvsplatser, såväl materiella som immateriella, enskilda som flera och nationella som gränsöverskridande, kan tilldelas det europeiska kulturarvsmärket. I utvärderingen anses detta vara **en fördel när det gäller att locka och föra samman olika kulturarvsplatser som potentiellt kan tilldelas kulturarvsmärket** och det skiljer insatsen

[6] *European Framework for Action on Cultural Heritage* (en europeisk ram för åtgärder för kulturarvet), SWD(2018) 491 final, 5.12.2018.

från andra initiativ på kulturarvsområdet. Införandet av **gemensamma urvalskriterier** var en av de viktigaste förändringarna som infördes år 2011 när det europeiska kulturarvsmärket omvandlades från ett mellanstatligt initiativ till en insats på EU-nivå. De gemensamma urvalskriterierna säkerställer att kulturarvsplatserna är relevanta för det europeiska kulturarvsmärkets mål eftersom de utsedda **kulturarvsplatserna tydligt definierar sin europeiska betydelse** och åtar sig att genomföra verksamheter för att uppnå målen för insatsen. Vidare har de gemensamma urvalskriterierna bidragit till att forma insatsens identitet.

Vid en jämförelse med andra program eller initiativ på kulturarvsområdet betonades i utvärderingen att kriteriet om **europeisk betydelse är en utmärkande egenskap hos insatsen**. Det är i praktiken det centrala kriteriet för tilldelning av det europeiska kulturarvsmärket. I utvärderingen konstaterades dock att det för många av de ansökande kulturarvsplatserna **är svårt att utarbeta ett europeiskt narrativ**.

- Kommissionen kommer att stödja såväl kulturarvsplatser som eventuellt kan tilldelas kulturarvsmärket som kulturarvsplatser som redan har tilldelats det europeiska kulturarvsmärket när de utarbetar sina europeiska narrativ så för att de kan uppfylla och fortsätta uppfylla kriteriet om europeisk betydelse.

I utvärderingen konstaterades att **potentialen för samarbete och tematiskt nätverkande** ännu inte har utnyttjats till fullo, trots att detta är inbyggt i kriterierna för vilka kulturarvsplatser som kan komma i fråga för kulturarvsmärket. De flesta kulturarvsplatser som tilldelades märket under åren 2013–2017 var enskilda platser, mestadels historiska byggnader, dokumenterade och arkitektoniska arv samt platser för ihågkommande. Före 2018 hade endast en gränsöverskridande och en nationell tematisk kulturarvsplats tilldelats kulturarvsmärket.

- Kommissionen kommer att intensifiera sina insatser för att främja samarbete och tematiskt nätverkande mellan medlemsstaterna för att fler gränsöverskridande och nationella tematiska kulturarvsplatser ska kunna tilldelas kulturarvsmärket.

Vid konsekvensbedömningen av insatsen antogs att en **urvalsprocess i två steg**, dvs. först ett preliminärt urval på nationell nivå och sedan urval på unionsnivå, skulle vara ett sätt att säkerställa en rättvis geografisk fördelning av kulturarvsmärket inom EU. I utvärderingen konstaterades att den geografiska fördelningen mellan de kulturarvsplatser som tilldelats det europeiska kulturarvsmärket fortfarande var obalanserad efter de första årens genomförande av insatsen, och att det fanns fler kulturarvsmärkta platser i större länder.

- Kommissionen kommer att uppmana alla medlemsstater att delta i insatsen och främja ansökningar från deltagande medlemsstater utan en utsedd kulturarvsplats.

Urvalet av kulturarvsplatser som ska tilldelas märket sker i två etapper: ett preliminärt urval av upp till två kulturarvsplatser på nationell nivå vartannat år, och därefter den europeiska juryns urval av kulturarvsplatserna under kommissionens ansvar. I utvärderingen konstaterades att en urvalsprocess i två steg eventuellt brister i effektivitet eftersom samtliga ansökningar bedöms, även de där den ansökande kulturarvsplatsen inte på ett tydligt sätt påvisar det symboliska europeiska värdet i ansökan. Eftersom varje deltagande medlemsstat fastställer sina egna förfaranden och sin egen tidsplan för det preliminära urvalet enligt subsidiaritetsprincipen leder detta till olika möjligheter för kulturarvsplatser att delta i insatsen.

Urvalet på EU-nivå med stöd av den europeiska juryn fungerar väl. Utvärderarna fastställde ett område där bedömningsprocessens effektivitet skulle kunna förbättras. Kulturarvsmärket får enbart tilldelas en kulturarvsplats om ansökan uppfyller alla tre kriterier. Även om tre fjärdedelar av de kulturarvsplatser som inte valdes ut inte uppfyllde kriterierna om europeisk betydelse och därför inte kunde tilldelas märket, bedömde den europeiska juryn ansökan enligt de övriga två kriterierna, nämligen det föreslagna projektet och den operativa kapaciteten.

Juryn informerar de ansökande kulturarvsplatserna om urvalsbesluten genom de nationella samordnarna och lägger fram en rapport om de preliminärt utvalda kulturarvsplatserna till kommissionen för offentliggörande. De utvalda kulturarvsplatserna anser att denna kommunikation och återkoppling är tillräcklig, medan kulturarvsplatser som inte väljs ut skulle föredra en mer individualiserad och utförlig förklaring. Kulturarvsplatser som ansöker om men inte tilldelas kulturarvsmärket vid ett urval på unionsnivå kan lämna in nya ansökningar för preliminärt urval på nationell nivå under de följande åren.

- För de framtida urvalen kommer kommissionen att överväga sätt att öka urvalsprocessens effektivitet samt möjligheterna för kulturarvsplatser att delta i insatsen, nämligen genom förbättrad information.
- Kommissionen kommer att utforska olika möjligheter att integrera urvals- och utvärderingsprocesserna och att lämna mer utförlig återkoppling om resultatet av urvalet. Den europeiska juryn kommer att fortsätta att bedöma alla kriterier för tilldelning av kulturarvsmärket med målet att basera bedömningen på all information som inkluderas i ansökan.

I utvärderingen ifrågasätts effektiviteten när det gäller nationella kvoter, urvalet av maximalt en kulturarvsplats per medlemsstat och urvalsår. Samtidigt som kvoterna kan ha varit användbara under insatsens inledande skeden, som ett sätt att kontrollera antalet platser som tilldelats det europeiska kulturarvsmärket, är det sannolikt att de blir ett hinder för vidareutvecklingen av insatsen.

- Om beslut nr 1194/2011/EU (den rättsliga grunden) skulle ses över skulle kommissionen, i samråd med medlemsstaterna, överväga möjligheter att avskaffa den nationella kvoten om en kulturarvsplats per medlemsstat.

I utvärderingen konstaterades att förvaltare av kulturarvsplatser och den europeiska juryn som deltog i utvärderingen såg positivt på den **första övervakningen av de kulturarvsplatser som tilldelats kulturarvsmärket** som gjordes 2016 i syfte att säkerställa att de fortsätter att uppfylla kriterierna och att de följer den projektplan och arbetsplan som lagts fram i ansökan. En majoritet av förvaltarna av kulturarvsplatser uppskattade möjligheten att inventera de framsteg och förbättringar som gjorts. En analys visar att hälften av alla rekommendationer från den europeiska juryn under urvalsprocessen helt eller delvis hade genomförts vid tidpunkten för övervakningen. Övervakningen fungerar i sin nuvarande form dock mer som en resultatöversyn än som en övervakning i strikt mening. Detta visar på behovet av en tydlig ram för övervakning, med gemensamma indikatorer för medlemsstaterna, i syfte att säkerställa ett enhetligt tillvägagångssätt vid övervakningsförfarandet.

- Kommissionen kommer att fortsätta att utvärdera och förbättra förfarandena med tanke på framtida övervakning.

I utvärderingen drogs slutsatsen att endast begränsad **information förmedlas till allmänheten om det europeiska kulturarvsmärket**. Inte alla kulturarvsplatser har utnyttjat det synlighets- och varumärkesmaterial som kommissionen tagit fram. Vidare finns förbättringsmöjligheter när det gäller kommunikationen mellan de aktörer som deltar i genomförandet av den europeiska insatsen, nämligen kommissionen, de nationella samordnarna och förvaltarna av kulturarvsplatser. Nätverksarbetet mellan kulturarvsplatserna är på framväxt, och det finns en stor efterfrågan på mer intensiv kommunikation inom ramen för insatsen.

- Kommissionen kommer att intensifiera sina insatser för att stärka kommunikationen om den europeiska insatsen och främja samarbete och tematiskt nätverkande mellan kulturarvsplatserna.
- Inom ramen för det nuvarande programmet Kreativa Europa[7] har medel anslagits till utformning och förvaltning av nätverksverksamhet och kapacitetsuppbyggnad för platser som tilldelats det europeiska kulturarvsmärket under 2019 och 2020.

4. Ändamålsenlighet

I utvärderingen konstaterades att det europeiska kulturarvsmärket sedan det infördes har gjort **framsteg när det gäller att uppnå de två allmänna målen**, nämligen att stärka de europeiska medborgarnas känsla av tillhörighet till unionen och att stärka den interkulturella dialogen. Merparten av de som besvarade det öppna offentliga samrådet och som besökte platser som tilldelats det europeiska kulturarvsmärket instämmer i att besöket hade stärkt deras känsla av tillhörighet till Europa. När det gäller att stärka den interkulturella dialogen utgör de begränsade kunskaperna om interkulturell dialog bland förvaltarna av kulturarvsplatser och begränsad flerspråkig kommunikation de främsta hindren för framsteg mot detta mål.

- Kommissionen kommer att utforska sätt att öka förvaltarnas kunskaper om och deras åtagande att stärka den interkulturella dialogen för att på ett bättre sätt bidra till insatsens allmänna mål.

I utvärderingen noterades att framsteg gjorts sedan insatsen infördes när det gäller att betona kulturarvsplatsernas europeiska betydelse och symbolvärde och att göra kulturarvsplatserna mer synliga och attraktiva på EU-nivå. Trots detta utgör det fortfarande en utmaning för vissa av kulturarvsplatserna att utarbeta ett europeiskt narrativ och det är fortfarande svårt för nätverket av europeiska kulturarvsmärkta platser att fastställa gemensamma ämnen.

I utvärderingen kunde även konstateras att framsteg gjorts i fråga om att öka de europeiska medborgarnas förståelse av Europas historia och av uppbyggnaden av unionen, samt av deras gemensamma men samtidigt mångskiftande kulturarv. De som besvarade det öppna offentliga samrådet instämde i att ett besök till någon av platserna som tilldelats det europeiska kulturarvsmärket, antingen fysiskt eller online, hade ökat deras förståelse av Europas historia och kultur, och att det hade ökat deras kunskaper om uppbyggnaden av EU och den europeiska integrationen.

I utvärderingen konstaterades att de flesta kulturarvsplatserna hade förbättrat och ökat tillgängligheten för besökare, inbegripet virtuell tillgänglighet på främmande språk. Kulturarvsmärket har bidragit positivt till kulturarvsplatsernas kommunikations- och

[7] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1295/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av programmet Kreativa Europa (2014–2020) (EUT L 347, 20.12.2013, s. 221).

utbildningsverksamhet men det finns fortfarande **behov av att vidareutveckla utbildning** som rör gemensamma kulturarv. För många kulturarvsplatser är det fortfarande en utmaning att nå ut till en lokal publik för samarbete med lokalsamhällena. Fram tills nu har enbart begränsade framsteg gjorts när det gäller att främja synergieffekter mellan kulturarv och samtida skapande och kreativitet. Vidare har inga bevis hittats för att det europeiska kulturarvsmärket bidrar till en ekonomisk och hållbar utveckling i regionerna, i synnerhet via kulturturism, även om en tredjedel av kulturarvsplatserna rapporterar att de deltar i samarbetsaktiviteter med lokalsamhällena och lokala företag.

Utvärderingen visade att hälften av alla kulturarvsplatser har genomfört gemensamma aktiviteter med kulturarvsmärkta platser i andra medlemsstater, t.ex. utställningar, konferenser, föreläsningar, konserter, seminarier och marknadsföringsevenemang. Vissa kulturarvsplatser föredrar att samarbeta med platser som inte tilldelats det europeiska kulturarvsmärket i frågor som rör ett gemensamt ämne, medan hälften av platserna som tilldelats det europeiska kulturarvsmärket skulle vilja förbättra samarbetet inom ramen för insatsen. Inrättandet av ett nätverk för kulturarvsplatser som tilldelats kulturarvsmärket, som en struktur för samarbete, är något som intressenterna uttryckligen önskat.

Kulturarvsplatser som tilldelats kulturarvsmärket rapporterar att de har kunnat dra nytta av ett stort antal **fördelar som utnämningen medfört**, däribland ett starkare lokalt stöd och en förstärkt europeisk dimension, större uppmärksamhet i medierna, en närmare integration i Europa samt ökad synlighet och ett ökat antal besökare. Omvänt är tilldelningen av kulturarvsmärket även krävande i fråga om personalresurser och ekonomiska resurser för genomförandet av deras projekt.

- Kommissionen har inlett verksamhet för att bidra till uppbyggnad av kulturarvsmärkta platsers kapacitet att agera på internationell nivå och för att bidra till att deras mål uppnås och att deras resultat är hållbara, t.ex. genom utbildning och personalens rörlighet mellan kulturarvsplatserna.

5. Mervärde på EU-nivå

Mervärdet med en insats på EU-nivå jämfört med den tidigare mellanstatliga insatsen ligger främst i att den europeiska betydelsen hos kulturarvsplatser som tilldelats kulturarvsmärket framhävs. Kulturarvsplatserna kan ge ett konkret innehåll åt sådana abstrakta koncept som de europeiska värdena och en europeisk identitet. Vidare kan platser som tilldelats det europeiska kulturarvsmärket fungera som länk mellan de europeiska narrativen och lokala kulturarvsplatser samt människor i EU. Hittills har inget konkret mervärde på EU-nivå kunnat ses när det gäller stärkandet av den interkulturella dialogen. Detta kan bero på att kulturarvsplatserna sällan satsar på verksamhet som har stor potential att stödja interkulturell dialog, till exempel på det sociokulturella området, inom scenkonst eller i stadsmiljöer.

EU:s medverkan har lett till att det har upprättats gemensamma urvalskriterier samt urvals- och övervakningsförfaranden på EU-nivå. Dessa framsteg ger ett viktigt mervärde jämfört med det tidigare mellanstatliga initiativet. Kulturarvsplatser som tilldelats det europeiska kulturarvsmärket anser att insatsen har ett mervärde på EU-nivå genom möjligheten att dela med sig av sina erfarenheter och sin bästa praxis, att lära av varandra och att utarbeta narrativ om gemensamma europeiska ämnen.

I utvärderingen konstaterades att insatsens mervärde på EU-nivå eventuellt begränsas av att dess tillämpningsområde är för smalt (dvs. genom dess fokus på kulturarvsplatser). Det skulle dock vara förhastat att avsluta insatsen och det skulle kunna sända en negativ signal till

allmänheten, och specifikt till kulturarvsplatsernas intressenter och till kulturarvssektorn. De åtgärder som vidtagits av de kulturarvsplatser som tilldelats kulturarvsmärket för att framhäva sin europeiska betydelse och öka medvetenheten bland allmänheten skulle skadas allvarligt.

- Kommissionen kommer att överväga ytterligare sätt att vidga insatsens tillämpningsområde, i synnerhet genom att utarbeta och förmedla kulturarvsplatsernas europeiska narrativ, stärka samarbetet och det tematiska nätverkssamarbetet mellan de kulturarvsplatser som tilldelats kulturarvsmärket samt bidra till deras kapacitetsuppbyggnad.