EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 14.8.2020
COM(2020) 372 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa kultuuripärandi märgise hindamine

{SWD(2020) 161 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa kultuuripärandi märgise hindamine

Euroopa kultuuripärandi märgis on Euroopa Liidu meede,[1] mille eesmärk on tugevdada Euroopa kodanike, eriti noorte liitu kuulumise tunnet toetudes ühistele väärtustele, ühisele Euroopa ajaloo ja kultuuripärandile ning suurendada mitmekesisusest lugupidamist. Meede keskendub ühisele Euroopa ajaloole ja ühistele väärtustele ning aitab tõhustada kultuuridevahelist dialoogi; selles pannakse vähem rõhku objektide kaitsmisele. Meetmes osalevad kõik liikmesriigid, välja arvatud Iirimaa ja Rootsi[2].

Tänaseks on komisjon andnud Euroopa kultuuripärandi märgise 48 kultuuriväärtuslikule objektile nende sümboolse väärtuse ja rolli eest Euroopa ajaloos ning tegevuste eest, mida need pakuvad **selleks, et tuua Euroopa Liit ja selle kodanikud üksteisele lähemale**. Euroopa kultuuripärandi märgise meetme puhul tähistab mõiste „kultuuriväärtuslikud objektid“ järgmist: mälestised, looduslikud paigad, veealune pärand, arheoloogilised paigad, tööstuspärand ja linnaehituslikud paigad, kultuurmaastikud, mälestuspaigad, kultuuriväärtuslikud esemed ning teatava kohaga seotud vaimne kultuuripärand, sealhulgas kaasaegne kultuuripärand. Euroopa kultuuripärandi märgis ei ole seotud rahalise auhinnaga.

Komisjon teeb seoses Euroopa kultuuripärandi märgisega koostööd Euroopa sõltumatu eksperdikomiteega, et korraldada liidu tasandil märgise saajate valimist ja järelevalvet.

Käesolev Euroopa kultuuripärandi märgise **hindamisaruanne** on esitatud kooskõlas otsuse 1194/2011/EL[3] artikliga 18 ja sellele on lisatud komisjoni talituste töödokument, milles on esitatud kõik tõendid. See tugineb 102 vastusele, mis saadi kõigilt huvitatud isikutelt avaliku konsultatsiooni raames. Hindamisel antakse hinnang meetme rakendamise **esimesel kuuel aastal (2011–2017)** tehtud edusammudele, eesmärgiga arendada meedet edasi, et saavutada selle täielik potentsiaal ja astuda kvalitatiivne samm edasi. Hindamisel vaadeldakse viit kriteeriumi: olulisus, terviklikkus, tõhusus, tulemuslikkus ja ELi lisandväärtus, nagu on sätestatud komisjoni parema õigusloome suunistes[4].

Üldiselt näitab hindamine, et **Euroopa kultuuripärandi märgise meede on ELi praegusi vajadusi arvesse võttes jätkuvalt asjakohane** ning kooskõlas Euroopa kultuurivaldkonna uue tegevuskavaga[5] ja ELi kodanike kasvava huviga kultuuri ja kultuuripärandi vastu, nagu näitab aktiivne osalemine Euroopa kultuuripärandiaasta 2018 ettevõtmistes. Selle hindamise tulemused, mis on üksikasjalikult esitatud komisjoni talituste töödokumendis, näitavad, et

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta otsus nr 1194/2011/EL Euroopa kultuuripärandi märgist käsitleva Euroopa Liidu meetme kohta, ELT L 303, 22.11.2011, lk 1.

[2] Ühendkuningriik oli hindamise ajal liikmesriik, kuid ei osalenud Euroopa kultuuripärandi märgise meetmes.

[3] ELT L 303, 22.11.2011, lk 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_et.

[5] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa kultuurivaldkonna uus tegevuskava“, COM(2018) 267 final, 22.05.2018.

meedet tuleks edasi arendada, kuid selle geograafiline ulatus peaks piirnema ELiga, kuni meede on ELis paremini sisse töötatud.

1. Olulisus

Käesoleva hindamise tulemused näitavad, et Euroopa kultuuripärandi märgis on **asjakohane võttes arvesse Euroopa Liidu kodanike kasvanud huvi kultuuri ja kultuuripärandi vastu.** Kogemuste ja parimate tavade vahetamise hõlbustamine kogu liidus on väga oluline, sest kultuuri ja kultuuripärandi valdkonnas peab Euroopas tegema koostööd. See on kõige paljulubavam viis ametialase mõistmise suurendamiseks ja praktiliste kogemuste saamiseks ning vastastikuste kontaktide tugevdamiseks Euroopas. Kuid esimestel rakendusaastatel **ei ole seda meetme potentsiaali veel ära kasutatud** ja kõik liikmesriigid ei ole meetmesse kaasatud.

- Komisjon jätkab meetme edasiarendamist ja pingutab rohkem, et kaasata meetmesse kõik liikmesriigid.

2. Terviklikkus

Hindamisel leiti, et Euroopa kultuuripärandi märgis on **ELile iseloomulik algatus**. Euroopa kultuuripärandi märgis paneb vähem rõhku kultuuriväärtuslike objektide säilitamisele, keskendudes selle asemel Euroopa kodanike teadlikkuse tõstmisele Euroopa ajaloo ja kultuuri kohta. Hindamisel leiti ka, et Euroopa kultuuripärandi märgis sarnaneb eesmärkide poolest pigem teiste ELi kultuurivaldkonna algatuste ja programmidega kui UNESCO programmidega. Siiski tuvastati mõningane kattuvuse oht Euroopa kultuuripärandi märgise ja Euroopa Nõukogu kultuuriradade programmi vahel.

Kultuuripärandi **valdkonnaülese olemuse tõttu** on Euroopa kultuuripärandi märgisel mõningaid võimalusi koostoimeks sotsiaal- ja majanduspoliitika ning rahvusvahelise poliitika valdkondadega. Seda võiks arendada aktiivsema poliitilise koostöö tulemusena Euroopa kultuurivaldkonna uue tegevuskava ja Euroopa kultuuripärandi tegevusraamistiku raames[6]. Mõningat koostoimet oleks võimalik saavutada ka Euroopa kultuuripärandi märgise ning ELi haridus- ja koolitusprogrammide, näiteks Erasmus+ programmi vahel.

- Komisjon keskendub endiselt Euroopa kultuuripärandi objektide üleeuroopalisele tähtsusele Euroopa ajaloos ja kultuuris ning/või nende tähtsusele liidu ülesehitamisel, mis on meetme eripära ning selle arendamise ja eesmärkide saavutamise alus.
- Komisjon püüab ära kasutada Euroopa kultuuripärandi märgise ja muude ELi kultuuri-, haridus- ja kodakondsusvaldkonna meetmete (nt programm „Kodanike Euroopa“, Erasmus+, DiscoverEU, Euroopa kultuuripealinnad jne) vahelist sidusust ja koostoimet.

3. Tõhusus ja juhtimine

Euroopa kultuuripärandi märgise võib anda **mitmesugustele objektidele**, nii materiaalsetele kui ka mittemateriaalsetele, üksikobjektidele ja objektide gruppidele, riiklikele ja piiriülestele mälestistele. Hindamisel leiti, et see annab **eelise mitmesuguste võimalike kultuuripärandi objektide kaasamisel märgise taotlemisse ja nende ühendamisel,** ning aitab eristada meedet muudest kultuuripärandi valdkonna algatustest. **Ühiste valikukriteeriumide** kehtestamine oli üks peamisi muudatusi, mis tehti 2011. aastal, kui Euroopa kultuuripärandi märgis muudeti valitsustevahelisest algatusest ELi tasandi meetmeks. Ühiste

[6] Euroopa kultuuripärandi tegevusraamistik (SWD(2018) 491 final), 05.12.2018.

valikukriteeriumidega tagatakse objektide olulisus lähtudes Euroopa kultuuripärandi märgise eesmärkidest, sest **objektide puhul peab olema selgelt määratletud nende üleeuroopaline tähtsus** ja märgise taotlejad kohustuvad viima läbi tegevusi meetme eesmärkide saavutamiseks. Lisaks on ühised valikukriteeriumid aidanud kujundada meetme identiteeti.

Hindamisel rõhutati, et võrreldes muude kultuuripärandi valdkonna programmide või algatustega on **üleeuroopalise tähtsusega seotud kriteerium meetme** eripära ning *de facto* Euroopa kultuuripärandi märgise andmise põhikriteerium. Hindamisel leiti siiski, et paljude märgise taotlejate jaoks on **Euroopa narratiivi leidmine keeruline**.

- Komisjon püüab toetada võimalikke kultuuriväärtuslikke objekte märgise taotlemisel ja Euroopa kultuuripärandi märgisega objekte nende Euroopa narratiivi loomisel, et täita üleeuroopalise tähtsuse kriteeriumi ja vastata sellele ka edaspidi.

Hindamisel leiti, et kuigi taotluskõlblikkuse kategooriate kirjeldustes käsitletakse **koostöö ja temaatiliste võrgustike loomise potentsiaali**, ei ole seda veel täielikult ära kasutatud. Aastatel 2013–2017 märgistatud kultuuriväärtuslikest objektidest olid enamik üksikobjektid, peamiselt ajaloolised ehitised, dokumentaal- ja arhitektuuripärand ning mälestuspaigad. Enne 2018. aastat märgistati ainult üks piiriülene ja üks riiklik temaatiline kultuuriväärtuslik objekt.

- Komisjon suurendab pingutusi, et edendada koostööd ja temaatiliste võrgustike loomist liikmesriikide vahel eesmärgiga märgistada rohkem piiriüleseid ja riiklikke temaatilisi kultuuriväärtuslikke objekte.

Meetme mõjuhinnangus eeldati, et **kaheetapiline valikumenetlus**, st kõigepealt eelvalik liikmesriigi tasandil ja seejärel valik liidu tasandil, võiks tagada märgise ühtlase geograafilise jaotumise kogu ELis. Hindamise käigus leiti, et Euroopa kultuuripärandi märgisega objektide geograafiline levik on pärast meetme rakendamise esimesi aastaid endiselt tasakaalustamata ning suuremates riikides on rohkem Euroopa kultuuripärandi märgisega kultuuriväärtuslikke objekte.

- Komisjon julgustab kõiki liikmesriike meetmes osalema ja ärgitab taotlusi esitama neid liikmesriike, kus märgisega objekte veel ei ole.

Kultuuriväärtusega objektide valik märgise andmiseks koosneb kahest etapist: liikmesriigis korraldatakse iga kahe aasta järel eelvalik, kus valitakse välja kuni kaks objekti; seejärel valib komisjoni vastutusalasse kuuluv Euroopa eksperdikomitee objektid, kellele märgis antakse. Hindamisel leiti, et kaheetapiline valikumenetlus ei pruugi olla tõhus, kuna hinnatakse kõiki taotlusi, isegi siis, kui objekti käsitlevas taotluses ei ole selgelt kirjeldatud selle sümboolset üleeuroopalist tähtsust. Kuna iga osalev liikmesriik kehtestab kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega eelvaliku jaoks oma menetlused ja ajakava, on kultuuripärandi objektide võimalused meetmes osaleda väga erinevad.

Valiku tegemine **Euroopa tasandil Euroopa eksperdikomitees toimib hästi**. Hindajad tegid kindlaks ühe valdkonna, kus hindamisprotsessi tõhusust saaks suurendada. Märgise võib objektile omistada üksnes juhul, kui selle taotlus vastab kõigile kolmele kriteeriumile. Kuigi kolm neljandikku objektidest, mis ei osutunud valituks, ei vastanud üleeuroopalise tähtsuse kriteeriumile ja seetõttu ei saanud neile märgist anda, hindas Euroopa eksperdikomitee taotlust kahe ülejäänud kriteeriumi alusel, milleks olid kavandatav projekt ja tegevussuutlikkus.

Eksperdikomitee edastab oma valikuotsused riiklike koordinaatorite kaudu kultuuriväärtusliku objekti märgise taotlejatele ning esitab eelvalitud kultuuriväärtuslike objektide kohta aruande komisjonile avaldamiseks. Taotlejad, kelle objektid osutusid valituks, peavad seda teabevahetust ja tagasisidet piisavaks, samas kui taotlejad, kelle objektid ei osutunud valituks, eelistaksid individuaalsemat ja üksikasjalikumat selgitust. Taotlejad, kelle objektid liidu tasandil märgisele vastavaks ei osutunud, võivad esitada järgmistel aastatel liikmesriigi tasandi eelvaliku raames uue taotluse.

- Tulevaste valikute puhul kaalub komisjon viise, kuidas suurendada valikuprotsessi tõhusust ning parandada kultuuripärandi objektide meetmes osalemise võimalusi, eriti parema teavitamise kaudu.
- Komisjon uurib valiku- ja hindamisprotsesside ühtlustamise ning valikutulemuste kohta üksikasjalikuma tagasiside andmise võimalusi. Eksperdikomitee hindab märgise andmisel ka edaspidi kõiki kriteeriume eesmärgiga võtta hindamisel aluseks kogu taotluses esitatud teave.

Hindamise käigus seati kahtluse alla riikidele seatud kvoodi (vaid üks objekt liikmesriigi kohta valikuaastal) tõhusus. Kuigi kvoot võis olla vajalik meetme algetapis, et hoida Euroopa kultuuripärandi märgisega objektide arv kontrolli all, takistab see tõenäoliselt meetme edasist arengut.

- Kui otsus nr 1194/2011/EL (õiguslik alus) läbi vaadatakse, kaalub komisjon liikmesriikidega konsulteerides võimalusi kaotada riiklik kvoot, milleks on üks kultuuriväärtuslik objekt liikmesriigi kohta.

Hindamisel leiti, et objektide haldajad ja hindamisse kaasatud Euroopa eksperdikomitee suhtusid positiivselt **märgise saanud objektide esimesse järelhindamisse** 2016. aastal, mille eesmärk oli tagada, et need vastavad endiselt kriteeriumidele ning taotluses esitatud projektile ja töökavale. Enamik objektide haldajaid tundsid heameelt võimaluse üle teha kokkuvõte oma saavutustest ja objekti tulemuslikkuse paranemisest. Analüüs näitab, et pool kõigist Euroopa eksperdikomitee valikumenetluse käigus antud soovitustest oli kontrolli toimumise ajaks täielikult või osaliselt ellu viidud. Siiski on järelhindamine praegusel kujul pigem tulemuslikkuse kontroll kui ranges mõttes järelevalve. Analüüsis rõhutatakse vajadust selge järelevalveraamistiku järele, mis sisaldaks liikmesriikide jaoks ühiseid näitajaid, et tagada ühtne lähenemisviis järelevalvemenetlusele.

- Komisjon hindab ja parandab järelevalvemenetlusi tulevaste järelevalvetoimingute tarbeks.

Hindamisel leiti, et **üldsuse teavitamine Euroopa kultuuripärandi märgisest** on tagasihoidlik. Mitte kõikide objektide puhul ei ole komisjoni loodud nähtavus ja brändimisvõimalusi ära kasutanud. Lisaks tuleb parandada teabevahetust Euroopa meetme rakendamises osalejate, nimelt komisjoni, riiklike koordinaatorite ja objektide haldajate vahel. Objektide vahel on tekkimas võrgustikutöö ning meetme raames on suur nõudlus tihedama teabevahetuse järele.

- Komisjon pingutab veelgi, et tõhustada Euroopa meedet käsitlevat teavitust ning edendada objektidega seotud koostööd ja temaatiliste võrgustike loomist.

- Programmi „Loov Euroopa“[7] raames on eraldatud vahendeid selleks, et kavandada ja juhtida 2019. ja 2020. aastal Euroopa kultuuripärandi märgisega kultuuriväärtuslike objektide koostöövõrgustike loomist ja suutlikkuse suurendamist.

4. Tulemuslikkus

Hindamisel leiti, et Euroopa kultuuripärandi märgise meetme puhul on alates selle käivitamisest tehtud **edusamme kahe üldeesmärgi saavutamisel**, milleks on Euroopa kodanike liitu kuulumise tunde ja kultuuridevahelise dialoogi tugevdamine. Enamik avalikul konsultatsioonil osalenutest, kes külastasid Euroopa kultuuripärandi märgisega objekte, nõustusid, et külastus tugevdas nende Euroopasse kuulumise tunnet. Mis puutub kultuuridevahelise dialoogi tugevdamisse, siis selle eesmärgi saavutamisel on põhitakistuseks kultuuridevahelise dialoogi piiratud mõistmine objektide haldajate seas ja vähene mitmekeelne suhtlus.

- Komisjon uurib võimalusi, kuidas parandada objekti haldaja arusaamist kultuuridevahelisest dialoogist ja selle tugevdamise kohustusest, et aidata paremini kaasa meetme üldeesmärkide saavutamisele.

Hindamisel täheldati, et alates meetme käivitamisest on tehtud edusamme objektide üleeuroopalise tähtsuse ja sümboolse väärtuse esiletoomisel ning objektide nähtavuse ja atraktiivsuse suurendamisel Euroopa tasandil. Sellest hoolimata on mõne objekti puhul endiselt probleeme Euroopa narratiivi loomisega ning Euroopa kultuuripärandi märgise võrgustiku jaoks on ikka veel keeruline leida ühiseid teemasid.

Hindamisel tunnustati edusamme, et suurendada Euroopa kodanike arusaamist Euroopa ajaloost ja liidu ülesehitamisest ning rahvaste ühisest, kuid samas mitmekesisest kultuuripärandist. Avalikul konsultatsioonil osalejad nõustusid, et Euroopa kultuuripärandi märgisega objekti külastamine kas kohapeal või internetis on parandanud nende arusaamist Euroopa ajaloost ja kultuurist ning suurendanud nende teadmisi Euroopa ülesehitamise ja Euroopa integratsiooni kohta.

Hindamisel leiti, et enamik objekte on parandanud ja lihtsustanud külastajate juurdepääsu, sealhulgas võõrkeelset virtuaalset juurdepääsu. Kuigi märgist on edukalt kasutatud objektidega seotud teavitus- ja õppetegevuses, on **vaja veelgi arendada ühist kultuuripärandit käsitlevat haridustegevust**. Paljude objektide puhul on endiselt probleem kohaliku publikuni jõudmine, et teha koostööd kohalike kogukondadega. Seni on kultuuripärandi ning kaasaegse loomingu ja loovuse vahelise koostoime edendamisel tehtud vähe edusamme. Lisaks ei leitud tõendeid selle kohta, et Euroopa kultuuripärandi märgis aitaks kaasa piirkondade majanduslikule ja jätkusuutlikule arengule, eelkõige kultuuriturismi kaudu, kuigi üks kolmandik objektidest teatas, et nad teevad koostööd kohalike kogukondade ja ettevõtetega.

Hindamisel leiti, et kõigist objektidest poolte puhul on viinud ellu ühistegevusi (nt näitused, konverentsid, loengud, kontserdid, õpikojad ja reklaamiüritused) teiste liikmesriikide Euroopa kultuuripärandi märgise objektidega. Mõne objekti puhul eelistatakse teha koostööd sama teemaga tegelevate objektidega, mis ei kuulu Euroopa kultuuripärandi märgise alla, samas kui

[7] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1295/2013, millega luuakse programm „Loov Euroopa“ (2014–2020), ELT L 347/221, 20.12.2013.

pooled sooviksid parandada koostööd meetme raames. Euroopa kultuuripärandi märgise võrgustiku loomine koostööstruktuurina on sidusrühmade selgesõnaline soov.

Euroopa kultuuripärandi märgisega objektid on saanud **märgisest palju kasu**, sealhulgas on suurenenud kohalik toetus ja Euroopa mõõde; kasvanud meedia tähelepanu; saavutatud tihedam integratsioon Euroopaga; ning suurenenud nähtavus ja külastajate arv. Samas nõuab Euroopa kultuuripärandi märgise objektiks saamine projekti elluviimiseks ka inimvara ja rahalisi vahendeid.

- Komisjon on käivitanud meetmed, et parandada Euroopa kultuuripärandi märgisega objektide suutlikkust tegutseda rahvusvahelisel tasandil ning aidata kaasa Euroopa kultuuripärandi märgise eesmärgi saavutamisele ja selle tulemuste jätkusuutlikkusele, näiteks koolitustegevuse ja töötajate objektidevahelise liikuvuse kaudu.

5. ELi lisandväärtus

Meetme Euroopa tasandil toimimise lisandväärtus võrreldes eelmise, valitsustevahelise meetmega seisneb peamiselt Euroopa kultuuripärandi märgise objektide üleeuroopalise tähtsuse rõhutamises. Objektid loovad materiaalse sisu sellistele abstraktsetele mõistetele, nagu Euroopa väärtused ja identiteet. Lisaks võivad Euroopa kultuuripärandi märgise objektid olla ühenduslüli Euroopa narratiivide ning kohalike objektide ja kodanike vahel. Kultuuridevahelise dialoogi tugevdamisel ei ole seni täheldatud konkreetset ELi lisandväärtust. See võib tuleneda pärandiobjektide eripärast, mistõttu pööratakse harva erilist tähelepanu tegevustele, millel on suur potentsiaal toetada kultuuridevahelist dialoogi, nagu on näha sotsiaalkultuuri, etenduskunstide, linnapiirkondade jms valdkonnas.

ELi kaasamise tulemusena on Euroopa tasandil kehtestatud ühised valikukriteeriumid ning valiku- ja järelevalvemenetlused. Seda võib pidada oluliseks lisandväärtuseks võrreldes eelmise valitsustevahelise algatusega. Euroopa kultuuripärandi märgise objektide puhul nähakse meetme ELi lisandväärtust võimaluses jagada oma kogemusi ja parimaid tavasid, õppida üksteiselt ning töötada välja narratiivid ühiste Euroopat käsitlevate teemade kohta.

Hindamisel leiti, et meetme ELi lisandväärtust võib piirata selle liiga kitsas kohaldamisala (st keskendumine kultuuriväärtusega objektidele). Meetme lõpetamine oleks siiski enneaegne ja võiks saata negatiivse signaali kodanikele ning eelkõige kultuuriväärtuslike objektide ja kultuuripärandi sektori sidusrühmadele. Euroopa kultuuripärandi märgise objektidega seotud jõupingutused, et rõhutada nende üleeuroopalist tähtsust ja suurendada kodanike teadlikkust, saaksid tõsiselt kahjustada.

- Komisjon kaalub lisavõimalusi meetme ulatuse laiendamiseks, eelkõige on kavas arendada ja tutvustada kultuuriväärtuslike objektide Euroopa narratiivi, tõhustada Euroopa kultuuripärandi märgisega objekte hõlmavat koostööd ja luua temaatilisi võrgustikke ning panustada nende suutlikkuse suurendamisse.