EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.8.2020
COM(2020) 372 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Evaluation of the European Heritage Label (EHL)

{SWD(2020) 161 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Hodnocení označení „Evropské dědictví“

Označení „Evropské dědictví“ je opatřením Evropské unie[1], jehož cílem je posílit u evropských občanů (zejména u mladých lidí) pocit sounáležitosti s Unií na základě společných hodnot a prvků evropských dějin a kulturního dědictví. Zároveň by jim mělo pomoci docenit význam národní a regionální rozmanitosti. Opatření se zaměřuje na společné evropské dějiny a hodnoty a přispívá k posilování mezikulturního dialogu, menší důraz je pak kladen na ochranu pamětihodností. Na opatření se podílejí všechny členské státy s výjimkou Irska a Švédska[2].

Do dnešního dne udělila Komise označení „Evropské dědictví“ čtyřiceti osmi pamětihodnostem, a to pro jejich symbolickou hodnotu, pro úlohu, kterou sehrály v evropských dějinách, a pro aktivity, jež nabízejí **ke sblížení Evropské unie a jejích občanů**. Pro účely tohoto opatření se „pamětihodnostmi“ rozumí památky, přírodní, podvodní, archeologické, průmyslové nebo městské pamětihodnosti, kulturní krajiny, památná místa, kulturní statky a objekty a nehmotné dědictví, které se váže k určitému místu, včetně soudobého dědictví. Označení „Evropské dědictví“ není spjato s peněžitou odměnou.

Komise provádí opatření pro označení „Evropské dědictví“ za podpory evropského panelu nezávislých odborníků, který zajišťuje výběr a monitorování na úrovni Unie.

Tato **hodnotící** zpráva označení „Evropské dědictví“ je předložena v souladu s článkem 18 rozhodnutí 1194/2011/EU[3] a doplněna o pracovní dokument útvarů Komise obsahující veškeré podklady. Vychází ze 102 odpovědí obdržených od všech zúčastněných subjektů v rámci otevřené veřejné konzultace. Hodnocení posuzuje pokrok v provádění opatření během **prvních šesti let jeho existence, tj. v letech 2011–2017,** za účelem dalšího rozvoje opatření tak, aby dosáhlo svého plného potenciálu a kvalitativně se posunulo vpřed. Hodnocení zkoumá pět kritérií: význam, soudržnost, účinnost, účelnost a přidanou hodnotu Unie, jak je stanoveno v pokynech Komise pro zlepšování právní úpravy[4].

Celkově hodnocení naznačuje, že **opatření pro označení „Evropské dědictví“ si zachovává svůj význam pro současné potřeby EU** a že je v souladu s Novou evropskou agendou pro kulturu[5] a rostoucím zájmem o kulturu a kulturní dědictví mezi občany EU, o němž svědčí vysoká účast na akci Evropský rok kulturního dědictví 2018. Zjištění tohoto hodnocení, která jsou podrobně popsána v pracovním dokumentu útvarů Komise, vypovídají o tom, že by opatření mělo být dále rozvíjeno, ale že by se jeho zeměpisná působnost neměla rozšiřovat mimo EU do doby, než bude pevněji zakotveno na území EU.

---

[1] Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1194/2011/EU ze dne 16. listopadu 2011, kterým se zavádí opatření Evropské unie pro označení Evropské dědictví, Úř. věst. L 303/1, 22.11.2011.

[2] Spojené království bylo v době hodnocení členským státem, avšak na opatření pro označení se nepodílelo.

[3] Úř. věst. 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_cs

[5] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Nová evropská agenda pro kulturu“, COM(2018) 267 final ze dne 22.5.2018.

1. Význam

Zjištění tohoto hodnocení svědčí o tom, že označení „Evropské dědictví“ má **význam pro rostoucí zájem o kulturu a kulturní dědictví** mezi občany EU. Usnadnění sdílení zkušeností a výměny osvědčených postupů v rámci Unie je velmi důležité pro potřebu evropské spolupráce v oblasti kultury a kulturního dědictví. Je nejslibnější cestou, jak rozvíjet porozumění a praxi na úrovni odborníků a posílit v Evropě vzájemná propojení. Během prvních let provádění však **tento potenciál opatření nebyl zatím zcela naplněn** a ne všechny členské státy se na opatření podílely.

- Komise bude opatření nadále rozvíjet a vystupňuje úsilí k tomu, aby do něj zapojila všechny členské státy.

2. Soudržnost

Hodnocení shledalo, že označení „Evropské dědictví“ je **svébytnou iniciativou v rámci EU**. Označení „Evropské dědictví“ klade menší důraz na ochranu pamětihodností a namísto toho se soustředí na zvyšování povědomí evropských občanů o evropských dějinách a kultuře. Hodnocení také shledalo, že pokud jde o cíle, podobá se označení „Evropské dědictví“ spíše ostatním iniciativám a programům EU v oblasti kultury než programům UNESCO. Bylo však zjištěno určité riziko překryvu mezi označením „Evropské dědictví“ a iniciativou Kulturní stezky Rady Evropy.

Díky **mnohotvárnosti kulturního dědictví** nabízí označení „Evropské dědictví“ určitý potenciál pro synergie s oblastmi sociální, hospodářské a mezinárodní politiky. Ty by mohly vzniknout na základě aktivnější politické spolupráce v rámci Nové evropské agendy pro kulturu a evropského akčního rámce pro kulturní dědictví[6]. Rovněž by se dalo dosáhnout určitých synergií mezi označením „Evropské dědictví“ a programy EU v oblasti vzdělávání a odborné přípravy, jako je program Erasmus+.

- Komise se bude nadále soustředit na celoevropský význam pamětihodností evropského kulturního dědictví pro evropské dějiny a kulturu, resp. pro budování Unie, který je význačným rysem opatření a základem pro jeho rozvoj a dosažení jeho cílů.
- Komise se bude snažit využít souvislostí a synergií zjištěných mezi označením „Evropské dědictví“ a ostatními opatřeními EU v oblasti kultury, vzdělávání a občanství (např. programem Evropa pro občany, programem Erasmus+, iniciativou DiscoverEU, iniciativou „Evropské hlavní město kultury“ atd.).

3. Účinnost a řízení

Označení „Evropské dědictví“ může získat **celá řada pamětihodností**, hmotných i nehmotných, jednotlivých i mnohočetných, národních i nadnárodních. To je podle hodnocení **výhodou, díky níž lze pro označení získat a sjednotit pod ním řadu různých potenciálních pamětihodností** a odlišit opatření od jiných iniciativ v oblasti kulturního dědictví. Jednou z klíčových změn zavedených v roce 2011, kdy bylo označení „Evropské dědictví“ přetvořeno z mezivládní iniciativy na opatření na úrovni EU, bylo stanovení **společných kritérií pro výběr**. Společná kritéria pro výběr zajišťují vhodnost pamětihodností z hlediska cílů označení „Evropské dědictví“, protože označené **pamětihodnosti jasně definují svůj celoevropský význam** a jsou součástí provádění aktivit zaměřených na

[6] Evropský akční rámec pro kulturní dědictví, SWD(2018) 491 final, 5.12.2018.

dosažení cílů opatření. Navíc společná kritéria pro výběr přispěla k vytvoření identity opatření.

Hodnocení zdůraznilo, že oproti jiným programům a iniciativám v oblasti kulturního dědictví **je jedinečnou vlastností opatření kritérium celoevropského významu**, které je *de facto* základním kritériem pro udělení označení „Evropské dědictví“. Hodnocení však shledalo, že pro mnoho kandidátských pamětihodností je obtížné **vytvořit evropský příběh.**

- Komise se vynasnaží pomoci potenciálním pamětihodnostem toto označení získat a pamětihodnostem nesoucím označení „Evropské dědictví“ vytvořit evropský příběh tak, aby splnily a nadále splňovaly kritérium celoevropského významu.

Hodnocení shledalo, že ačkoli je **potenciál pro spolupráci a tematické sítě** obsažen v kategoriích způsobilosti, nebyl dosud plně využíván. Většinu pamětihodností označených v letech 2013 až 2017 tvořily jednotlivé pamětihodnosti, převážně historické budovy, dokumentární a architektonické památky a památná místa. Do roku 2018 byla označena jen jediná nadnárodní pamětihodnost a jediná národní tematicky vázaná pamětihodnost.

- Komise vystupňuje své úsilí o podporu spolupráce a tematických sítí mezi členskými státy s cílem označit více nadnárodních a národních tematicky vázaných pamětihodností.

V rámci posouzení dopadů opatření se předpokládalo, že cestou k zajištění spravedlivého zeměpisného rozložení označení po celé EU je **dvoufázové výběrové řízení,** tj. nejprve předběžný výběr na vnitrostátní úrovni a poté výběr na úrovni Unie. Hodnocení shledalo, že zeměpisné rozložení pamětihodností s označením „Evropské dědictví“ zůstává po uplynutí prvních let provádění opatření nerovnoměrné, přičemž více označených pamětihodností se nachází ve státech s větší rozlohou.

- Komise doporučí, aby se do opatření zapojily všechny členské státy, a podpoří žádosti od zúčastněných členských států bez označené pamětihodnosti.

Výběr pamětihodností pro udělení označení má dvě fáze: předběžný výběr nejvýše dvou pamětihodností na vnitrostátní úrovni každé dva roky; a poté výběr pamětihodností, který provádí evropský panel a za nějž odpovídá Komise. Hodnocení shledalo, že dvoufázové výběrové řízení nemusí být dostatečně efektivní, protože jsou posuzovány všechny žádosti, včetně těch, u nichž není jasně prokázána symbolická hodnota kandidátské pamětihodnosti pro Evropu. Jelikož si každý zúčastněný členský stát stanoví vlastní postupy a vlastní časový rozvrh pro předběžný výběr v souladu se zásadou subsidiarity, mají pamětihodnosti kulturního dědictví k účasti na opatření rozdílné příležitosti.

V rámci opatření **se osvědčil výběr na evropské úrovni za podpory panelu EU.** Hodnotitelé uvádějí jednu oblast, v níž lze zvýšit účinnost postupu posuzování. Označení může být pamětihodnosti uděleno jen v případě, že žádost splňuje všechna tři kritéria. Ačkoli tři čtvrtiny nevybraných pamětihodností nesplňovaly kritérium celoevropského významu, a proto jim označení nemohlo být uděleno, posuzoval panel EU tyto žádosti z ˆ hlediska zbývajících dvou kritérií, konkrétně navrhovaného projektu a provozní způsobilosti.

Panel sděluje svá rozhodnutí ohledně výběru kandidátským pamětihodnostem prostřednictvím vnitrostátních koordinátorů a předkládá zprávu o předběžně vybraných pamětihodnostech Komisi. Vybrané pamětihodnosti považují tuto komunikaci a zpětnou vazbu za dostatečnou, zatímco nevybrané pamětihodnosti by uvítaly individualizované a podrobné vysvětlení.

Kandidátské pamětihodnosti, které nebyly vybrány k udělení označení při výběru na úrovni Unie, mohou v následujících letech podat novou žádost o předběžný výběr na vnitrostátní úrovni.

- Pro účely budoucích výběrových řízení zváží Komise možnosti zvýšení účinnosti výběrového řízení a účasti na opatřeních zaměřených na pamětihodnosti kulturního dědictví, zejména posílením poskytování informací.
- Komise přezkoumá možnosti, jak optimalizovat postupy výběru a hodnocení a poskytovat podrobnější zpětnou vazbu o výsledcích výběru. Panel EU bude nadále posuzovat všechna kritéria pro udělení označení, aby se posouzení zakládalo na všech informacích uvedených v žádosti.

Hodnocení zpochybňuje účinnost vnitrostátních kvót, tj. výběr nejvýše jedné pamětihodnosti na jeden členský stát v jednom roce výběru. Ačkoli v počátečních fázích opatření mohou být kvóty užitečné, protože umožňují kontrolovat počet označených pamětihodností, pravděpodobně se stanou překážkou pro další rozvoj opatření.

- Pokud by se mělo revidovat rozhodnutí č. 1194/2011/EU (právní základ), zvážila by Komise po konzultaci se členskými státy možnosti, jak vnitrostátní kvótu jedné pamětihodnosti na jeden členský stát vyřadit.

Při hodnocení bylo zjištěno, že správci pamětihodností a evropský panel zapojený do provádění vnímají pozitivně **první monitorování pamětihodností, jimž bylo označení uděleno**, které proběhlo v roce 2016 a jehož účelem bylo zajistit, aby tyto pamětihodnosti i nadále splňovaly kritéria a zároveň dodržovaly projekt a pracovní plán předložený v žádosti. Většina správců pamětihodností uvítala příležitost zrekapitulovat, čeho se jim podařilo dosáhnout a jaká zlepšení provoz dané pamětihodnosti zaznamenal. Z analýzy vyplývá, že polovina všech doporučení vydaných evropským panelem v průběhu výběrového řízení byla v době monitorování již plně či částečně provedena. Monitorování však ve své současné podobě funguje spíše jako hodnocení výkonnosti než jako monitorování v přísném slova smyslu. To poukazuje na potřebu jasného rámce pro monitorování se společnými ukazateli pro členské státy v zájmu zajištění jednotného přístupu k postupu monitorování.

- Komise bude nadále vyhodnocovat a zdokonalovat postupy monitorování pro účely jeho budoucího výkonu.

Hodnocení shledalo, že **informování veřejnosti o označení „Evropské dědictví“** je průměrné. Ne všechny pamětihodnosti naplno využily možnosti zviditelnění a propagační materiály vytvořené Komisí. Dále je patrný prostor pro zlepšení v komunikaci mezi subjekty, které se do provádění evropského opatření zapojují, jmenovitě mezi Komisí, vnitrostátními koordinátory a správci pamětihodností. Mezi pamětihodnostmi vznikají sítě a v rámci opatření je patrná velká poptávka po intenzivnější komunikaci.

- Komise vystupňuje úsilí, které vynakládá k posílení aktivit zaměřených na komunikaci o evropském opatření a k podpoře spolupráce a tematických sítí mezi pamětihodnostmi.
- V rámci aktuálního programu Kreativní Evropa[7] byly přiděleny prostředky na návrh a správu aktivit zaměřených na vytváření sítí a budování kapacit u pamětihodností s označením „Evropské dědictví“ v letech 2019 a 2020.

[7]

4. Účinnost

Hodnocení shledalo, že opatření pro označení „Evropské dědictví“ zaznamenalo od svého zahájení **pokrok v dosahování svých dvou obecných cílů**, konkrétně v posilování pocitu sounáležitosti s Unií u evropských občanů a v posilování mezikulturního dialogu. Většina respondentů otevřené veřejné konzultace, kteří pamětihodnosti s označením „Evropské dědictví“ navštívili, se shodla, že návštěva posílila jejich pocit sounáležitosti s Evropou. Pokud jde o posílení mezikulturního dialogu, jsou hlavními překážkami na cestě k dosažení tohoto cíle nedostatečné povědomí o mezikulturním dialogu u správců pamětihodností a omezená vícejazyčná komunikace.

- Komise přezkoumá možnosti, jak posílit povědomí správců pamětihodností o mezikulturním dialogu a jejich odhodlání posilovat jej a lépe tak přispívat k obecným cílům opatření.

Hodnocení zaznamenalo, že od zahájení opatření bylo dosaženo pokroku z hlediska zdůraznění celoevropského rozměru a symbolické hodnoty pamětihodností a většího zviditelnění a zvýšení atraktivity pamětihodností v celoevropském měřítku. Navzdory tomu je pro některé z pamětihodností stále obtížné vytvořit evropský příběh a pro celou síť označení „Evropské dědictví“ nadále není snadné nalézt společná témata.

Hodnocení rovněž shledalo pokrok ve snaze zlepšit u evropských občanů pochopení dějin Evropy a zvýšit jejich povědomí o budování Unie a o jejich společném, a přesto rozmanitém kulturním dědictví. Respondenti otevřené veřejné konzultace souhlasili s tvrzením, že návštěva některé z označených pamětihodností, ať už přímo nebo on-line, zlepšila jejich pochopení evropských dějin a kultury a obohatila jejich znalosti o budování a integraci Evropy.

Hodnocení shledalo, že většina pamětihodností usnadnila a rozšířila přístup pro své návštěvníky, včetně virtuální přístupnosti v cizích jazycích. Ačkoli bylo označení úspěšně zahrnuto do komunikačních a vzdělávacích aktivit týkajících se příslušných pamětihodností, je stále **potřeba vytvořit další vzdělávací aktivity,** které se budou zaměřovat na společné kulturní dědictví. Pro mnoho pamětihodností zůstává problémem oslovit místní občany za účelem spolupráce s místními komunitami. Dosud nebylo dosaženo výraznějšího pokroku v podpoře synergií mezi kulturním dědictvím a soudobou tvorbou a tvořivostí. Dále neexistuje důkaz o tom, že by označení přispívalo k hospodářskému a udržitelnému rozvoji regionů, zejména prostřednictvím kulturního cestovního ruchu, ačkoli třetina pamětihodností uvádí, že navázaly spolupráci s místními komunitami a firmami.

Hodnocení shledalo, že polovina všech pamětihodností zavedla společné aktivity s označenými pamětihodnostmi z jiných členských států, např. výstavy, konference, přednášky, koncerty, pracovní setkání a propagační akce. Některé pamětihodnosti dávají přednost spolupráci s neoznačenými pamětihodnostmi zabývajícími se společným tématem, zatímco polovina označených pamětihodností by chtěla zlepšit spolupráci v rámci opatření. Zúčastněné subjekty výslovně zmínily přání zřídit síť označených pamětihodností jakožto strukturu umožňující spolupráci.

Označené pamětihodnosti uvádějí, že získaly řadu **výhod plynoucích z označení**, mimo jiné posílenou místní podporu a evropský rozměr, větší pozornost médií, prohloubenou integraci

---

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1295/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí program Kreativní Evropa (2014–2020), Úř. věst. L 347/221, 20.12.2013.

do Evropy a také větší zviditelnění a vyšší počet návštěvníků. Stát se označenou pamětihodností je však také náročné na personální a finanční zdroje, které jsou potřeba k provádění projektu.

- Komise zahájila činnosti, jejichž účelem je pomoci označeným pamětihodnostem vybudovat kapacity, aby mohly působit na mezinárodní úrovni a přispívat k cíli opatření a udržitelnosti jeho výsledků, například zajišťováním odborné přípravy zaměstnanců a jejich mobility napříč pamětihodnostmi.

5. Přidaná hodnota Unie

Na rozdíl od předchozího mezivládního opatření spočívá přidaná hodnota opatření na evropské úrovni hlavně v celoevropském významu označených pamětihodností. Pamětihodnosti mohou poskytovat hmotný obsah, který naplňuje abstraktní pojmy, jako jsou evropské hodnoty a identita. Navíc mohou označené pamětihodnosti fungovat jako spojovací článek mezi evropskými příběhy a místy a občany v dané lokalitě. Doposud nebyla zaznamenána žádná konkrétní přidaná hodnota Unie v oblasti posilování mezikulturního dialogu. Může to být dáno povahou kulturních památek, které zřídka kladou zvláštní důraz na aktivity s výrazným potenciálem pro podporu mezikulturního dialogu, jak je patrné v sociálně-kulturní oblasti, u múzických umění, v městském prostředí apod.

Zapojení EU vedlo ke stanovení společných kritérií pro výběr a také postupů výběru a monitorování na evropské úrovni. Tento vývoj lze hodnotit jako důležitou přidanou hodnotu oproti někdejší mezivládní iniciativě. Označené pamětihodnosti vidí přidanou hodnotu Unie spojenou s opatřením v možnosti sdílet své zkušenosti a osvědčené postupy, navzájem se od sebe učit a vytvářet příběhy o společných evropských tématech.

Hodnocení shledalo, že přidaná hodnota Unie spojená s opatřením může být omezena příliš úzkým rozsahem jeho působnosti (tj. jeho zaměřením na pamětihodnosti). Ukončení opatření by však bylo předčasné a mohlo by vyslat negativní signál občanům, a zejména zúčastněným subjektům v rámci pamětihodností a odvětví kulturního dědictví. Úsilí vyvíjené označenými pamětihodnostmi ke zdůraznění jejich celoevropského významu a posílení povědomí mezi občany by bylo vážně poškozeno.

- Komise zváží další možnosti rozšiřování působnosti opatření, zejména vytvářením a sdělováním evropských příběhů pamětihodností, posilováním spolupráce a budováním tematických sítí mezi označenými pamětihodnostmi a přispíváním k budování jejich kapacit.