

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1008

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 2 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Besluit inzake Europees Erfgoed Label;
2. Verordening inzake controle uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie (kamerstuk 22 112, nr. 1009).

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche: Besluit inzake Europees Erfgoed Label

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een Besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een actie van de Europese Unie voor het Europees Erfgoedlabel

Datum Commissiedocument: 9 maart 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 76

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0076:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Nr impact-assessment 7094/10 ADD1 (Engels), samenvatting van impact-assessment 7094/10 ADD1 (Nederlandse vertaling): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/10/st07/st07094-ad02.nl10.pdf>.

Behandelingstraject (Europese) Raad: Een Raadsbesluit wordt verwacht tijdens de Onderwijs, Jeugd en Cultuurraad onder het Belgisch voorzitterschap.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van OCW

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement en comitologie:

a) *Rechtsbasis*

De rechtsgrondslag voor het Europees Erfgoedlabel is artikel 167 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) *Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement*

Er is sprake van gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing voor het EP (gewone wetgevingsprocedure).

c) *Comitologie*

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Commissie stelt in het «voorstel voor een besluit van het EP en de Raad tot instelling van een actie van de EU voor het Europees Erfgoedlabel» regels op voor het instellen van een label. Het label, leidend tot een lijst van belangrijk Europees erfgoed, heeft als doel de betrokkenheid van de Europese burgers, met name jongeren, bij de EU te vergroten.

De EU is op grond van artikel 167 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevoegd om te komen tot het instellen van een Europees Erfgoedlabel. Het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel is positief. De Commissie is het aangewezen orgaan om een actie voor een label uit te werken. Belangrijk is dat lidstaten op basis van vrijwilligheid hieraan kunnen deelnemen. De lidstaat kan zelf regels opstellen i.v.m. de zgn. voorselectie en kan maximaal twee sites per jaar inzenden. Een Europese jury is verantwoordelijk voor de toewijzing van maximaal één label per jaar per lidstaat. De «actie» vangt aan met twee overgangsjaren, waarin per lidstaat maximaal vier sites voorgedragen mogen worden en een label toegewezen kunnen krijgen.

Het Europees Erfgoedlabel biedt vooral kansen om erfgoed met een Europese geschiedenis voor een breed publiek met name jongeren, in Europa toegankelijk te maken.

Nederland steunt het voorstel van de Commissie in grote lijnen. Wel zal Nederland voorstellen nog meer nadruk te leggen op jongeren als doelgroep voor het Erfgoedlabel.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Met dit voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad wordt beoogd een Europees Erfgoedlabel in te voeren. Het label heeft als algemene doelstellingen het gevoel van de Europese burgers dat zij tot de Europese Unie behoren te versterken. Dit moet bereikt worden door de aandacht te vestigen op elementen van gemeenschappelijke Europese geschiedenis en erfgoed. De waarde van diversiteit is daarbij belangrijk en het label dient ook om de interculturele dialoog te versterken. Het label is bedoeld om de waarde en de zichtbaarheid te verhogen van sites die in de geschiedenis en bij de totstandkoming van de Europese Unie een sleutelrol hebben gespeeld. Het moet de Europese burgers meer inzicht geven in de totstandbrenging van Europa en in hun gemeenschappelijk en toch verscheiden culturele erfgoed. Hierbij kan gedacht worden aan gemeenschappelijke waarden zoals democratie en mensenrechten die aan het proces van Europese integratie ten grondslag liggen. Door deze actie brengt het Europees Erfgoedlabel burgers dichterbij Europa.

De Raad heeft de Commissie gevraagd met dit voorstel te komen voor een Europees Erfgoed Label.

De Commissie geeft in het voorstel verschillende bevoegdheden aan verschillende niveau's: besluiten i.v.m. de selectie van Europees erfgoed voor een label worden op Europees niveau genomen door een jury («panel»), samengesteld uit onafhankelijke experts aangewezen door de Raad, het Europees Parlement en de Commissie (artikel 8). De voorselectie is de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaat, waarvoor deze eigen procedures en planning vast kan stellen (artikel 10).

De bevoegdheden die de Commissie in dit voorstel heeft zijn: Officiële aanwijzing van sites o.b.v. aanbevelingen van de jury; uiteindelijke beslissing van terugtrekken van label, indien een site niet meer aan de criteria voldoet: het Europees Parlement en de Raad hiervan op de hoogte houden. Verder is de Commissie belast met de uitvoering van de actie, m.n. het bewaken van de algemene samenhang, de kwaliteit en de coördinatie tussen de lidstaten en de Europese jury. De Commissie stelt richtsnoeren op voor het aanvraagformulier, de selectie- en toezichtprocedure en ondersteunt de jury.

De Commissie heeft een coördinerende en ondersteunende rol. Inhoudelijke aspecten worden overgelaten aan de lidstaten en aan een jury van deskundigen.

Impact assessment Commissie

De Commissie concludeert uit het impact assessment dat de voornaamste rechtstreekse effecten van het Europees Erfgoedlabel van sociale of maatschappelijke aard zullen zijn: betere toegang tot erfgoedsites, met name voor jongeren; meer interesse in en kennis van het gemeenschappelijke Europese erfgoed; een beter begrip van de Europese culturele diversiteit; een intensievere interculturele dialoog en een sterker Europees saamhorigheidsgevoel.

Verder verwacht de Commissie ook economische voordelen, aangezien het Europees Erfgoedlabel positieve effecten kan hebben op de lokale toerisme-industrie en het aantal banen in die sector. Het effect in termen van het aantal bezoekers van een site zal echter sterk afhangen van de kwaliteit en geloofwaardigheid van het label en van het prestige dat het in de loop van de jaren zal verwerven.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De Commissie voldoet met het voorstel aan de conclusies van de Raad van Cultuurministers van 20 november 2008, waarin deze de Commissie verzoekt «bij de Raad een voorstel houdende instelling door de Europese Unie van een «Europees Erfgoedlabel» in te dienen en de praktische uitvoeringsregelingen voor het project nader te omschrijven».

De bevoegdheid van de EU is gebaseerd op artikel 167 van het EU-Werkingsverdrag. Dit artikel bepaalt dat de Europese Unie «bijdraagt tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed».

Artikel 167 lid 2 bepaalt onder andere dat het optreden van de Unie erop is gericht de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen op het gebied van instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang

Nederland acht dit een juiste rechtsbasis voor het voorstel.

b) Subsidiariteit en proportionaliteit

Het Europees Erfgoed Label begon als een initiatief van een aantal Europese landen. De reden dat de Raad aan de Commissie gevraagd heeft een voorstel te doen voor een EU programma of actie, is dat het label ingezet kan worden bij de promotie van de EU en de gedeelde Europese geschiedenis.

Het Europees Erfgoedlabel kan niet op een andere wijze door de Europese landen met dezelfde uitstraling en bereik worden ontwikkeld. Het is gebleken dat het aanvankelijke initiatief van een aantal lidstaten, waaraan 18 landen deelnamen, niet voldeed: (gestructureerde) informatie over het label werd op verschillende nationale websites mondjesmaat verschaft, nergens was een volledig overzicht. De procedures en doelstellingen waren noch voor deskundigen, noch voor het algemene publiek te vinden en de kwaliteit van al aangewezen sites kon niet worden gewaarborgd.

Op basis van het bovenstaande is de subsidiariteitstoets positief.

Wat betreft de proportionaliteit:

- het staat lidstaten vrij deel te nemen aan de «actie».
- Een voorselectie vindt plaats op nationaal niveau, eindselectie op Europees niveau door een jury waarin ook 4 vertegenwoordigers door de Raad zijn aangewezen.
- De lidstaat is verantwoordelijk voor het toezicht op de gelabelde sites, en voor de mate waarin deze na het ontvangen van het label blijven voldoen aan de vastgestelde criteria. De lidstaat moet volgens het voorstel iedere vier jaar een gedetailleerd verslag opstellen over de in dat land gelabelde sites (artikel 14).
- De Europese jury kan vaststellen dat een bepaalde site niet meer aan de criteria voldoet. Dan zal de Commissie een dialoog aangaan met de desbetreffende lidstaat, om te helpen bij de noodzakelijke aanpassingen aan de site. Na 36 maanden moet de site weer voldoen aan de criteria, anders kan de Commissie het besluiten het Europees Erfgoed Label in te trekken.

Nederland is het eens met deze procedure. Er liggen belangrijke verantwoordelijkheden bij de lidstaat, maar de kwaliteit van het label blijft ook gewaarborgd door periodieke rapportage en de ultieme mogelijkheid dat een label wordt ingetrokken.

Wat vorm en inhoud betreft laat het «voorstel voor een besluit tot instelling van een actie van de EU voor het Europees Erfgoedlabel» de ruimte die Nederland wenst. De proportionaliteit wordt daarom als positief beoordeeld.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EU begroting

In de financiële bepalingen (artikel 19) zal voor de uitvoering van de actie van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013 € 1.350.000 worden gereserveerd. Deze jaarlijkse middelen worden toegestaan door de begrotingsautoriteit. Het budget dient voor de kosten van de Europese jury van deskundigen, de zichtbaarheid van het initiatief op Europees niveau, bepaalde netwerkactiviteiten voor de sites en de benodigde personele middelen binnen de Europese Commissie voor de ondersteuning van de actie.

Het Nederlands aandeel volgens de BNI sleutel is € 67.500.

De financiële consequenties van de actie na 2013 zijn niet duidelijk in het voorstel opgenomen. In een mondelinge toelichting heeft de Commissie aangegeven dat de actie vanaf 2014 binnen het Cultuur Programma zal worden begroot. Nederland is overigens van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Voor de periode na 2013 dient daarbij bovendien niet impliciet een voorschot te worden genomen op de besluitvorming rond de nieuwe Financiële Perspectieven.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Iedere lidstaat staat het vrij deel nemen aan de actie voor het Europees Erfgoedlabel. Als Nederland besluit hieraan deel te nemen, dan moet de nationale overheid een voorselectie van sites maken die in aanmerking komen voor toekenning van een Europees Erfgoed Label. Hiervoor kan iedere lidstaat zijn eigen procedures en tijdschema vaststellen. Het voorstel schrijft voor dat lidstaten de administratieve regelingen licht en flexibel houden.

Deze verantwoordelijkheid vertaalt zich in een eenmalige inzet van enige formatieve capaciteit voor het opzetten van een systeem van voorselectie. Daarnaast is er enige jaarlijkse inzet nodig voor de uitvoering van de voorselectie. De formatieve capaciteit wordt opgevangen binnen de bestaande formatie.

De financiële baten zullen mogelijk bestaan op lokaal niveau. Door een bredere nationale en Europese bekendheid van een site met een Europees Erfgoedlabel is het mogelijk dat meer bezoekers een site en haar omgeving (dorp, stad, streek, provincie etc) zullen bezoeken. Dit kan zich vertalen in de inkomsten uit b.v. toeristenbelasting.

Aan de actie zijn geen Europese subsidies verbonden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Uit het voorstel volgen geen financiële kosten voor bedrijfsleven en burger.

De financiële baten zullen mogelijk bestaan op lokaal niveau. Door een bredere nationale en Europese bekendheid van een site met een Europees Erfgoedlabel is het mogelijk dat meer bezoekers een site en haar omgeving (dorp, stad, streek, provincie etc) zullen bezoeken. Hiervan kunnen profiteren de site zelf, de middenstand, de horeca etc.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger

De lidstaat heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op sites die een label toegekend hebben gekregen. De lidstaat dient alle noodzakelijke informatie te verzamelen en om de vier jaar een gedetailleerd verslag op te stellen dat aan het Europese expert panel/jury wordt voorgelegd. Mocht een bepaalde site niet meer voldoen aan de criteria van het label, dan kan de jury via de Commissie een dialoog aangaan met de lidstaat die maximaal 36 maanden (2 x 18) duurt.

Deze verantwoordelijkheden vertalen zich in een eenmalige inzet van enige formatieve capaciteit voor het opzetten van een systeem van toezicht houden. Daarnaast is er enige jaarlijkse inzet nodig voor toezicht/monitoring. De formatieve capaciteit wordt opgevangen binnen de bestaande formatie.

Om de kwaliteit van het Europees Erfgoedlabel in heel Europa op peil te houden is het goed dat lidstaten zo nu en dan rapporteren, ook al levert dit administratieve lasten op. In het voorstel is de rapportagetermijn vastgelegd op eens in de vier jaar. De gehele actie zal na zes jaar worden geëvalueerd. Dan kan worden gezien of deze rapportagetermijn voldoet. Bij de ontwikkeling van een systeem van toezichthouden en rapporteren, moet er rekening mee worden gehouden dat de administratieve lasten (toezichtslasten en nalevingskosten) zo laag mogelijk worden gehouden.

6. Implicaties juridisch

- a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid
- b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
- c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

a) consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het voorstel behelst een besluit zonder juridische consequenties voor wet en regelgeving.

b) voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het besluit treedt in werking op de dag van publicatie in het Publicatieblad van de EU.

c) «Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling»

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel betreft een besluit tot instelling van een actie. Dit leidt niet tot wet en regelgeving waarvan de uitvoerbaarheid moet worden getoetst.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel betreft een besluit tot instelling van een actie. Dit leidt niet tot wet en regelgeving waarvan de handhaafbaarheid moet worden getoetst.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel voor een besluit tot instelling van een actie van de EU voor het Europees Erfgoedlabel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Het initiatief van het Europees Erfgoedlabel werd genomen om de ontstane afstand tussen de Europese Unie en haar inwoners te verkleinen. Nederland stemde, na aanvankelijke aarzeling, in 2008 in met de Raadsconclusies betreffende de instelling door de EU van een Europees Erfgoedlabel. In de conclusies werd rekening gehouden met het Nederlandse standpunt, met name dat deelname aan het project en het voordragen van monumenten voor het Label op vrijwillige basis geschiedt. Ook was o.a. Nederland van mening dat het label zich duidelijk moest onderscheiden van het UNESCO Werelderfgoed. Verder heeft Nederland er toen al op aangedrongen en zal erop blijven aandringen dat administratieve en financiële lasten beperkt blijven. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

De Raad beoogt met het label concreet de nadruk te leggen op de gemeenschappelijke geschiedenis van Europa door de Europese dimensie van het cultureel erfgoed tot zijn recht te laten komen. Nederland staat achter het idee dat het Europees Erfgoedlabel zal bijdragen aan: een opwaardering en een grotere uitstraling van het erfgoed van de lidstaten en van het gemeenschappelijk cultureel erfgoed; een betere kennis van en een grotere waardering van de burgers voor hun geschiedenis en hun gemeenschappelijk cultureel erfgoed in al zijn verscheidenheid; de economische aantrekkelijkheid en de duurzame ontwikkeling van gebieden, met name door cultureel toerisme; artistieke, culturele en historische vorming en bijgevolg, intensivering van de interculturele dialoog, in het bijzonder onder jongeren; het delen van ervaringen en de uitwisseling van goede praktijken in heel Europa inzake de ontsluiting van het cultureel erfgoed: het uitdragen van waarden als democratie en mensenrechten waarop het Europese bouwwerk en het Europese burgerschap berusten.

Nederland staat achter het idee om bij het Europees Erfgoedlabel het voorstellen van transnationale sites te propageren. Een internationaal instrument als het Europees Erfgoedlabel kan internationale uitwisseling op het gebied van erfgoed en erfgoededucatie en betrokkenheid bij

Europa het beste tot stand brengen wanneer internationale samenwerking wordt gestimuleerd. Idealen worden dan direct in de praktijk gebracht. In het algemeen staat Nederland positief tegenover het Commissie-voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een actie van de EU voor het Europees Erfgoedlabel. De Commissie heeft na consultatie van het veld en de lidstaten een evenwichtig voorstel gemaakt waarbij punten die Nederland belangrijk vindt goed opgenomen zijn.

Nederland denkt dat de doelgroep van jongeren nog duidelijker centraal kan worden gesteld in de «actie». Daarmee wordt ook geïnvesteerd in het toekomstig draagvlak voor erfgoed en het beheer en behoud daarvan. Het erfgoedlabel en de hierbij horende instrumenten kunnen nuttig materiaal zijn bij de invulling van het geschiedenis- en cultuuronderwijs. De Commissie zou bestaande Europese jongerenplatforms zoals European Voluntary Service (EVS), Youth in Action (YIA) en de bij de European Youth Card Association (EYCA) aangesloten partijen (in Nederland is dat CJP) kunnen betrekken bij de actie. De definitie van het begrip jongeren kan nader worden uitgewerkt door lidstaten.

Het voorstel van de Commissie richt zich nu op de 27 lidstaten van de EU. Er zijn geluiden van EU lidstaten aan de grenzen van Europa, dat zij ook hun burens buiten de EU zouden willen betrekken bij het label. Nederland stelt voor dat een toekomstige uitbreiding of samenwerking met landen die behoren tot de Raad van Europa, in de meeste gevallen geassocieerde landen van de EU, bij een eerste evaluatie kan worden onderzocht.

Nederland wijst op het belang van de al aanwezige kennis, ervaring en netwerk dat door Europese samenwerking binnen de Raad van Europa is ontwikkeld op het gebied van erfgoed. Daar liggen ook internationale instrumenten, als het verdrag voor de bescherming van het architectonisch erfgoed in Europa (Granada, 1985) en het Verdrag voor de bescherming van archeologisch erfgoed van Europa (Valletta, 1992). De Europese Erfgoeddagen, waarvan de Open Monumentendag de Nederlandse versie is, is een voorbeeld van reeds bestaande samenwerking tussen de EU en de Raad van Europa op het gebied van erfgoed.

Wat betreft bestuurlijk en publiek draagvlak is een vergelijking te maken met het project van Europese culturele hoofdsteden. Voor dit project bestaat op dit moment veel publieke belangstelling omdat Nederland een van de landen is die voor 2018 een voorstel mag doen. Een groot aantal steden tonen hier interesse voor.