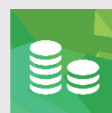


Särskild rapport

EU:s investeringar i kulturplatser: ökat fokus och bättre samordning behövs



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	01–11
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	12–16
Iakttagelser	17–93
Den befintliga ramen för EU:s investeringar i kulturplatser saknar fokus, och samordningen är begränsad	17–51
Den strategiska ramen för EU:s insatser för kultur är komplex och återspeglas endast delvis i EU:s finansiering	17–24
Kommissionen har utvecklat flera initiativ som kan främja kulturplatser, men samordningen med finansieringsarrangemang är begränsad	25–36
Eruf är ett instrument för att strukturera medlemsstaternas investeringar i kulturplatser, men sådana investeringar behandlas inte som en prioritering för Eruf	37–51
Varierande ändamålsenlighet och hållbarhet hos de granskade Eruf-projekten	52–93
De slutförda, granskade projekten var operativa, deras mål var för det mesta ekonomiska och det gick inte alltid att säga om de hade uppnåtts	55–67
Otillräcklig uppmärksamhet ägnas åt kulturplatsers hållbarhet	68–93
Slutsatser och rekommendationer	94–105

Bilagor

Bilaga I – Översikt över offentliga utgifter för kulturella tjänster 2017

Bilaga II – Översikt över EU-fonder med kulturella mål

Bilaga III – Lista över granskade insatsområden och tillhörande operativa program

Bilaga IV – Lista över granskade projekt

Bilaga V – Översikt över de 21 granskade urvalsförfarandena

Bilaga VI – Lista över de viktigaste policydokumenten avseende kulturplatser

Bilaga VII – Viktigaste kännetecknen för europeiska kulturarvsmärket, världsarvslistan och kulturvägar

Bilaga VIII – Utveckling av Eruf-ramen för investeringar i kulturplatser

Bilaga IX – Viktigaste målen för insatsområdena i urvalet och mätning av dem med resultatindikatorer

Akronymer och förkortningar

Ordlista

Kommissionens svar

Granskningsteam

Tidslinje

Sammanfattning

I De flesta européer anser att kulturarvet är viktigt för dem personligen liksom för deras kommun, region och land samt för EU i stort. Kultur är ett vitt begrepp som inbegriper olika aktiviteter. I den här särskilda rapporten avses med "kulturplatser" den fysiska infrastruktur där européer kan uppleva kultur.

II EU:s kulturella ram definieras primärt i fördragen. Där anges som överordnat mål att EU ska respektera rikedomerna hos sin kulturella mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas. Kultur är huvudsakligen medlemsstaternas behörighet. Unionen kan endast uppmuntra till samarbete mellan medlemsstater och stödja eller komplettera deras insatser.

III Vi bedömde ändamålsenligheten och hållbarheten i Eruf-investeringar i kulturplatser genom att bedöma hur lämplig EU:s kulturella ram är, hur den samordnas med finansieringsarrangemang och hur Eruf-finansieringen genomförs.

IV Revisionen var inriktad på de ekonomiska, sociala och kulturella effekterna av investeringarna och på kulturplatsernas finansiella och fysiska hållbarhet. Vi granskade kommissionens arbete och bedömde 27 projekt i sju medlemsstater. Vi intervjuade även experter på området.

V Den samlade slutsatsen av revisionen är att den nuvarande ramen saknar fokus och behöver samordnas bättre för att säkerställa att Eruf-investeringarna i kulturplatser blir ändamålsenliga och hållbara. Vi gjorde nedanstående iakttagelser.

VI Vad beträffar ramen för EU:s investeringar i kulturplatser:

- Kultur behandlas inte i kommissionens övergripande Europa 2020-strategi. EU:s grundläggande strategiska ram för kultur är komplex och återspeglas endast delvis i EU:s finansiering. Enligt kommissionen är det fortfarande en utmaning att omvandla EU-målen till politiska beslut på medlemsstatsnivå.
- Kommissionen har utvecklat flera initiativ som kan främja kulturplatser, men EU:s kulturinitiativ har begränsad effekt på stödmottagares tillgång till EU-medel. Eruf-förordningen innehåller inga bestämmelser som gynnar kulturplatser som deltar i EU:s kulturinitiativ. Samordningen mellan EU:s fonder när det gäller investeringar i kulturplatser är också begränsad.
- På EU-nivå finansieras infrastrukturinvesteringar framför allt genom Eruf, som för omkring en tredjedel av medlemsstaterna är en viktig källa till finansiering av

offentliga investeringar i kulturplatser. Men Eruf prioriterar inte investeringar i kulturplatser utan stöder ett annat fördragsmål: främjandet av social och ekonomisk sammanhållning. På nationell nivå fann vi exempel på medlemsstatsinitiativ som gick ut på att finansiera kulturplatser med privata medel.

VII Vad beträffar ändamålsenligheten och hållbarheten hos de granskade Eruf-projekten:

- Trots EU:s ambition att öka kulturinsatsernas sociala effekter är målen för Erufs operativa program och projekt mestadels ekonomiska. I de operativa program som vi granskade ägnades minst uppmärksamhet åt kulturella aspekter, och de flesta förvaltande myndigheter betraktar inte ens kulturella aspekter som ett kriterium när de väljer ut projekt.
- Projektens prestation kunde endast bedömas för vissa av de slutförda, granskade projekten. Projekten var operativa, men vi fann flera brister i urvalet och rapporteringen av indikatorer, vilket begränsar möjligheten att använda de rapporterade uppgifterna för att dra slutsatser om projektens prestation.
- Varken Eruf eller Kreativa Europa kan finansiera bevarandet av utsatta kulturplatser om inte arbetet har direkta ekonomiska och sociala effekter. Skapandet av ekonomiska effekter, ofta genom strategier för turismfrämjande, kan vara kontraproduktivt för bevarandet av kulturarvsplatser.
- De granskade kulturplatserna är i allmänhet beroende av offentliga subventioner för sin drift och finansiering av investeringskostnader. Den nuvarande finansieringsramen ger inte tillräckliga incitament till inkomstgenerering. Eruf-kraven på inkomstgenererande projekt innebär att ju högre nettoinkomster som projektet genererar, desto mindre blir EU-stödet. De urvalsförfaranden som vi granskade gav sällan incitament till inkomstgenererande verksamhet.

VIII För att säkerställa sund ekonomisk förvaltning i samband med investeringar i kulturplatser rekommenderar vi att kommissionen

- a) förbättrar den nuvarande strategiska ramen för kultur i enlighet med de befogenheter som anges i fördragen,
- b) uppmuntrar användning av privata medel för att skydda Europas kulturarv,
- c) stärker den finansiella hållbarheten för kulturplatser som finansieras av Eruf,
- d) vidtar mer specifika åtgärder för att bevara kulturarvsplatser.

Inledning

Kultur och kulturplatser

01 De flesta européer anser att kulturarvet är viktigt för dem personligen liksom för deras kommun, region och land samt för EU i stort¹. Kultur är också en resurs. Kommissionen har identifierat kultur som en drivkraft för tillväxt och jobb, möjliggörare av social integration och en tillgång för att stärka EU:s internationella relationer². Enligt statistik från Eurostat sysselsatte kultursektorn 8,7 miljoner människor i EU 2018 eller 3,8 % av den totala arbetskraften³.

02 Kultur är ett vitt begrepp som inbegriper olika aktiviteter (t.ex. hantverk, konst och audiovisuell verksamhet) inom olika ekonomiska sektorer (t.ex. tillverkning, tjänster och kommunikation). I den här särskilda rapporten avses med "kulturplatser" den fysiska infrastruktur där européer kan uppleva kultur. Vi skiljer mellan kulturarvsplatser (gamla historiska platser) och ny kulturell infrastruktur (nya byggnader som används för att främja konst, musik, teater etc.).

03 Beslutsfattandet på EU-nivå tog fart 2017 när EU:s ledare uppmanades att göra mer inom områdena utbildning och kultur⁴. På senare tid har Europeiska rådet i sin nya strategiska agenda för 2019–2024 åtagit sig att "investera i kultur och i vårt kulturarv, vilka är centrala för den europeiska identiteten"⁵.

Politisk ram

04 I fördragen anges att EU "ska respektera rikedomerna hos sin kulturella [...] mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas"⁶, och att EU ska stödja kultur i medlemsstaterna⁷. Fördragen anger också på vilka områden EU ska vidta åtgärder (spridning av kulturen, kulturarv, icke-kommersiellt kulturutbyte,

¹ *Cultural Heritage*, särskild Eurobarometer, nr 466, enkät gjord på begäran av Europeiska kommissionen, december 2017.

² Meddelande från kommissionen om en europeisk agenda för en kultur i en alltmer globaliserad värld, KOM(2007) 242 slutlig, 10.5.2007.

³ Eurostat, *Culture statistics*, fjärde upplagan, 2019, s. 64.

⁴ Europeiska rådets möte, 14 december 2017, EUCO 19/1/17.

⁵ En ny strategisk agenda 2019–2024, Europeiska rådet.

⁶ Artikel 3.3 i EU-fördraget.

⁷ Artikel 167.1 i EUF-fördraget.

konstnärligt och litterärt skapande och externt samarbete). De fastställer också ett allmänt krav på insatser på andra politikområden för att beakta kulturella aspekter, vilket kallas "integrering"⁸.

05 EU har ingen lagstiftningsbehörighet på kulturområdet. Ansvar för beslutsfattandet på detta område ligger hos medlemsstaterna. År 2017 anslog medlemsstaterna 1 % av sina offentliga utgifter till kulturella tjänster, vilket innebär att 132 euro per EU-medborgare gick till stöd för kulturella aktiviteter. Av det beloppet användes omkring 15 % till kulturella investeringar (dvs. förvärv, skapande eller restaurering av kulturtillgångar, inbegripet fysiskt arbete på kulturplatser). *Bilaga I* innehåller närmare uppgifter om de offentliga utgifterna för kulturella tjänster och kulturella investeringar i EU.

06 Ramen för EU-samarbete på kulturområdet fastställs av kommissionen i den europeiska agendan för kultur. Den första agendan antogs 2007⁹. År 2018 antog kommissionen en "ny agenda för kultur"¹⁰. Den nya agendan har följande tre strategiska mål:

- Den sociala dimensionen – att ta tillvara den inneboende styrkan hos kultur och kulturell mångfald för att främja social sammanhållning och välfärd genom att uppmuntra till kulturellt deltagande, rörlighet bland konstnärer och skydd av kulturarv.
- Den ekonomiska dimensionen – att stödja sysselsättning och tillväxt i de kulturella och kreativa sektorerna genom att främja konst och kultur inom utbildning, främja relevant kompetens och uppmuntra innovation inom kulturen.
- Den externa dimensionen – att stärka de internationella kulturella förbindelserna genom att till fullo utnyttja kulturens potential att gynna hållbar utveckling och fred.

07 Den nya agendan fastställer åtgärder som kommissionen ska vidta och uppmanar medlemsstaterna att ta upp vissa frågor. Medlemsstaterna anger sina prioriteringar för

⁸ Artikel 167.4 i EUF-fördraget: "Unionen ska beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördragen, särskilt för att respektera och främja sin kulturella mångfald".

⁹ Meddelande från kommissionen om en europeisk agenda för en kultur i en alltmer globaliserad värld, KOM(2007) 242 slutlig, 10.5.2007.

¹⁰ Kommissionens meddelande *En ny europeisk agenda för kultur*, COM(2018) 267 final, 22.5.2018.

EU-samarbetet om kultur och arbetsmetoder genom arbetsplaner för kultur som antas av ministerrådet. Den senaste arbetsplanen omfattar perioden 2019–2022¹¹.

Hållbarhet och kultur

08 EU och medlemsstaterna deltar också aktivt i multilaterala forum och organisationer som arbetar med kultur- och kulturarvspolitik, till exempel Europarådet och Unesco. Nu senast åtog sig EU:s medlemsstater att försöka uppnå de mål för hållbar utveckling som tagits fram av Unesco¹² och på så vis förstärka det mål för hållbar utveckling som fastställs i fördragen¹³. Rådet har också identifierat kulturarvets hållbarhet som en prioritering i den nuvarande arbetsplanen för kultur 2019–2022.

Styrning vid kommissionen

09 För närvarande ansvarar kommissionens generaldirektorat för utbildning, ungdom, idrott och kultur (GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur) för att utarbeta och genomföra kulturrelaterad politik. Till stöd för EU:s kulturpolitiska beslutsfattande förvaltar kommissionen programmet Kreativa Europa, som är den enda fonden som uteslutande är inriktad på EU:s kulturella och kreativa näringar¹⁴.

10 Kulturrelaterade infrastrukturinvesteringar kan endast EU-finansieras inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna). Bland ESI-fonderna är Eruf¹⁵ den främsta källan till EU-finansiering av investeringar i kulturplatser. Eruf genomförs av kommissionen och medlemsstaterna genom delad förvaltning. Det betyder att partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen inom Eruf utarbetas av medlemsstaterna och måste godkännas av kommissionen.

¹¹ Rådets slutsatser om arbetsplanen för kultur 2019–2022 (EUT C 460, 21.12.2018, s. 12).

¹² *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*, antagen av FN den 25 september 2015.

¹³ Artikel 3.3 i EU-fördraget.

¹⁴ 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. Kreativa Europa omfattar även den audiovisuella sektorn.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1301/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om särskilda bestämmelser för målet Investering för tillväxt och sysselsättning (EUT L 347, 20.12.2013, s. 289).

11 Till följd av principen om integrering är även andra EU-fonder tillgängliga för kulturrelaterade projekt både inom och utanför EU. Det innebär att flera generaldirektorat också är inblandade i det faktiska genomförandet av den kulturella strategiramen via annan EU-politik och andra finansieringsinstrument (se *[bilaga II](#)*).

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

12 Med tanke på den ökade uppmärksamhet som kultur röner på EU-nivå beslutade vi att utföra en revision av hållbarheten och ändamålsenligheten i EU:s investeringar i kulturplatser, det vill säga förvärv, återställande och skapande av ny kulturell infrastruktur och kulturarvsplatser. Därför granskade vi den viktigaste EU-fond som finns tillgänglig för sådana investeringar (Eruf) och bedömde nedanstående aspekter.

Del 1: Lämplighet hos EU:s kulturella ram och samordning med finansieringsarrangemang för investeringar i kulturplatser

- Lämpligheten hos den strategiska och rättsliga ram som har införts på EU-nivå för EU-finansierade investeringar i kulturplatser.
- Samordningen mellan de finansiella och politiska instrumenten i kommissionens initiativ, särskilt med Kreativa Europa och Ejflu.
- Samordningen av Eruf-finansiering med andra EU-fonder.

Del 2: Genomförande av Eruf-finansiering

- Det stöd och den vägledning som kommissionen ger medlemsstaterna när de antar partnerskapsöverenskommelser och operativa program för att säkerställa att finansieringen av kulturplatser leder till ändamålsenliga och hållbara resultat.
- Ändamålsenligheten och hållbarheten i resultaten av Eruf-projekt om kulturplatser.

13 Revisionen var inriktad på de ekonomiska, sociala och kulturella effekterna av Eruf-investeringar i kulturplatser och på platsernas hållbarhet i ekonomiskt och fysiskt hänseende. Den omfattade programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning samt förslaget till utformning av programperioden efter 2020.

14 På EU-nivå granskade vi det arbete som generaldirektoratet med ansvar för kultur (GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur) och generaldirektoratet med ansvar för Eruf (GD Regional- och stadspolitik) hade utfört. På medlemsstatsnivå gjorde vi följande:

- Vi besökte tre medlemsstater (Italien, Polen och Portugal) och utförde skrivbordsgranskningar av mer begränsad omfattning för ytterligare fyra medlemsstater (Kroatien, Frankrike, Tyskland och Rumänien). Vi valde dessa medlemsstater eftersom de är bland de största mottagarna av Eruf-stöd för investeringar i kulturplatser.

- Vi bedömde 14 operativa program (i [bilaga III](#) finns en lista över de granskade operativa programmen).
- Vi granskade 27 projekt, varav 15 på plats och 12 genom skrivbordsgranskningar (se [tabell 1](#) och [bilaga IV](#)). Projekten valdes ut utifrån en rad olika kriterier: belopp som använts eller anslagits, typ av plats (kulturarvsplats eller ny kulturell infrastruktur), förekomst av utmärkelser och deltagande i EU-initiativ. Vi genomförde även en enkät bland stödmottagarna i alla dessa projekt som samtliga stödmottagare besvarade. Vi granskade även 21 urvalsförfaranden (se [bilaga V](#)).

Tabell 1 – Antal och typer av projekt som ingick i revisionen

	2007–2013		2014–2020	Totalt
	Kulturarvsplatser	Ny kulturell infrastruktur	Kulturarvsplatser	
Antal projekt	10	11	6	27
<i>Projekt som besöktes på plats i</i>				
- Italien	3	0	2	5
- Polen	1	2	2	5
- Portugal	1	2	2	5
<i>Granskade projekt som gällde</i>				
- Tyskland	1	2	e.t.	3
- Frankrike	0	3	e.t.	3
- Kroatien	1	2	e.t.	3
- Rumänien	3	0	e.t.	3

Källa: Revisionsrätten.

15 Slutligen intervjuade vi tjänstemän vid internationella organisationer (Unescos världsarvscentrum, Europarådets kulturvägar och ICOMOS) och den icke-statliga organisationen Europa Nostra samt 11 nationella experter i de tre besökta medlemsstaterna för att få en bättre bild av de behov och utmaningar som kulturplatser ställs inför och identifiera god praxis.

16 Vi hoppas att revisionen ska bidra till kunskap om relevansen och ändamålsenligheten hos EU:s insatser för kulturplatser. På ett mer allmänt plan är vår tanke att den också ska bidra till den pågående debatten om kulturens plats i EU.

lakttagelser

Den befintliga ramen för EU:s investeringar i kulturplatser saknar fokus, och samordningen är begränsad

Den strategiska ramen för EU:s insatser för kultur är komplex och återspeglas endast delvis i EU:s finansiering

17 En lämplig ram för EU:s investeringar i kulturplatser är av central betydelse för att maximera investeringarnas effekter när det gäller att uppnå de mål som fastställts i ramen. En förutsättning för det är en tydlig strategisk ram för EU:s insatser på kulturområdet, med en stark samordning mellan den rättsliga ramen (dvs. lagstiftningen om EU:s fonder) och den icke-rättsliga ramen (dvs. strategier). Mål bör fastställas tydligt utifrån identifierade behov och åtgärder utformas på motsvarande sätt. Målen bör vara realistiska och uppnås genom lämpliga politiska instrument och lämplig finansiering. Kraven på intressenter bör fastställas i överensstämmelse med deras behörighet. För att framstegen mot måluppfyllelse ska kunna bedömas är det en grundförutsättning att ramen övervakas.

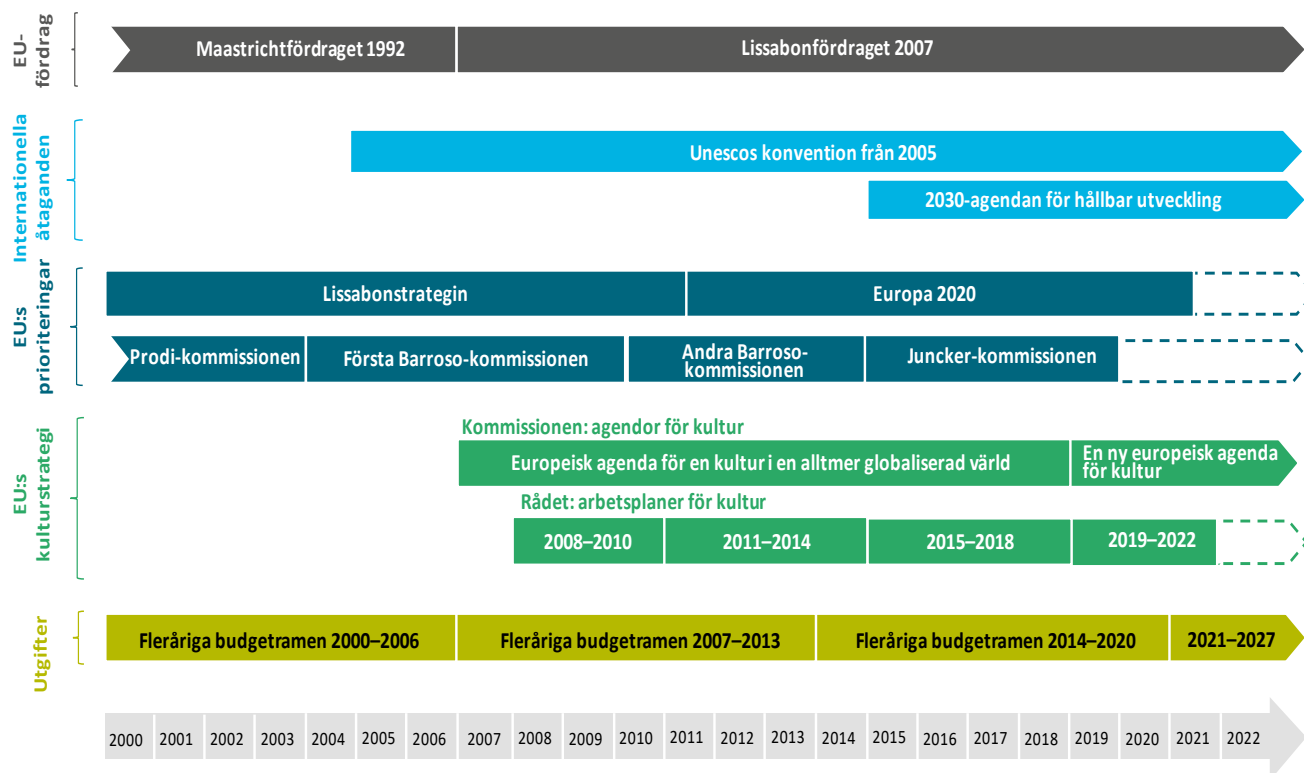
Flera olika strategiska EU-ramar förekommer samtidigt, vilket påverkar EU:s insatser på kulturområdet

18 EU:s strategiska inriktning har formulerats i tioårsplaner (Lissabonstrategin och Europa 2020-strategin). Dessa planer behandlar inte kultur och är inte heller synkroniserade med kommissionens femåriga mandatperiod eller med EU:s sjuåriga finansieringsperioder.

19 Vad beträffar utformningen av kulturpolitiken på EU-nivå har EU infört en ram som omfattar flera ansvarsnivåer (se punkterna [04–07](#)). På den högsta nivån definieras ramen av fördragen och EU:s internationella åtaganden (t.ex. Unescos konvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar från 2005). Den preciseras i kommissionens agendor och rådets fyraåriga arbetsplaner för kultur som tillsammans bildar EU:s centrala ram för kultur. Flera dokument av strategisk betydelse kompletterar ramen (se [bilaga VI](#)). I en tidigare publikation rapporterade vi att det faktum att det finns flera strategiska ramar med överlappande perioder och mål är komplext och kan vara förvirrande (se [bild 1](#))¹⁶.

¹⁶ Punkterna 16–18 i revisionsrättens briefingdokument om en prestationsinriktad sammanhållningspolitik, juni 2019.

Bild 1 – Tidslinje för händelser



Källa: Revisionsrätten.

20 Komplexiteten förvärras av den parallella förekomsten av olika aktörer (kommissionen, rådet och medlemsstaterna) som samtidigt utarbetar och genomför insatser på kulturområdet utan systematisk hänvisning till kommissionens agendor. Inom kommissionen beaktas ("integreras") kulturella aspekter på en rad olika politikområden, med olika ansvariga avdelningar.

Övervakningen av målen i kommissionens agenda för kultur är inte tillräckligt utvecklad

21 De viktigaste gemensamma strategiska mål som vägleder EU:s insatser på kulturområdet fastställs i kommissionens agendor (se punkt 06). De omvandlas inte till tydliga operativa mål. Trots att det finns många exempel på EU-åtgärder inom varje mål, är det oklart vad EU försöker uppnå genom dessa åtgärder. Den nya agendan innehåller varken bestämmelser om övervakning av hur de fastställda målen uppfylls eller indikatorer för att mäta framsteg. Enligt kommissionen beror detta på att kommissionen och medlemsstaterna inte har gemensamt fastställda mål, indikatorer eller målvärden för utformningen av kulturpolitiken. Kommissionen använder sig inte heller av de indikatorer som finns tillgängliga på programnivå, det vill säga de indikatorer som fastställts i de olika EU-programmen, för att bedöma hur framgångsrikt den nya agendan genomförs.

22 Inom ramen för rådets arbetsplaner för kultur vidtas samordnade åtgärder med medlemsstaterna på detta område genom en icke bindande, mellanstatlig ram för samarbete mellan medlemsstater som kallas den öppna samordningsmetoden. Enligt kommissionen ”återstår utmaningen att föra över [den öppna samordningsmetodens] rekommendationer till beslutsfattandet på nationell och europeisk nivå”¹⁷. Även om de kulturpolitiska ramar som medlemsstaterna i vårt urval hade infört i stort sett följde de ekonomiska och sociala målen i den nya agendan, hänvisade ingen specifikt till den nya agendan, och endast två hänvisade till 2007 års agenda.

Kommissionens agenda beaktas inte i de viktigaste EU-fonder som tillhandahåller finansiering till kultur

23 När det gäller EU-finansiering är kultur i första hand ett medel att uppnå andra EU-prioriteringar och mål (t.ex. stödja stadsutveckling och regional utveckling, företagande och turism) och inte i sig en huvudprioritering. Dessa prioriteringar hanteras genom andra EU-fonder. Den enda EU-fond som har utformats för kultur är programmet Kreativa Europa, men det är väldigt litet sett till finansieringen. Det fördelar runt 209 miljoner euro per år från EU-budgeten¹⁸ till kultur i 28 medlemsstater och åtta länder utanför EU. Det beloppet motsvarar de årliga driftskostnaderna för vissa enskilda kulturplatser. Till exempel uppgick Parisoperans kostnader till 200,8 miljoner euro 2018¹⁹.

24 Av de tolv EU-fonder som potentiellt skulle kunna stödja kultur som vi analyserade hänvisar endast förordningen om Kreativa Europa till kommissionens agenda från 2007 (se [bilaga II](#)). De två på varandra följande agendorna från kommissionen fastställdes efter det att de fleråriga budgetramarna för ESI-fonderna hade införts (se [bild 1](#)) och kunde därför inte beaktas i ESI-fonderna.

Kommissionen har utvecklat flera initiativ som kan främja kulturplatser, men samordningen med finansieringsarrangemang är begränsad

25 En lämplig ram för EU:s investeringar i kulturplatser behöver ha ändamålsenliga arrangemang för samordning mellan de olika politikområden som bidrar till främjandet av kulturplatser. Samordnade åtgärder inom kommissionen kan säkerställa

¹⁷ Kommissionens rapport om genomförandet och betydelsen av arbetsplanen för kultur 2011–2014, COM(2014) 535 final, 25.8.2014, s. 12, och kommissionens rapport om genomförandet av den europeiska kulturagendan, COM(2010) 390 final, 19.7.2010, s. 8.

¹⁸ Se artikel 24 i programmet Kreativa Europa.

¹⁹ Årlig prestationsöversyn – kulturutgifter, bilaga till lagförslaget om ansvarsfrihet, Frankrikes finansministerium, 2018, s. 223.

komplementaritet mellan EU-fonder och garantera en effektiv användning av de ekonomiska resurserna så att de föreslagna initiativen kan utvecklas.

Kommissionen har utvecklat flera initiativ som syftar till att främja kulturplatser

26 Kommissionen har det senaste årtiondet tagit fram en lång rad initiativ som syftar till att främja kulturplatser, särskilt på kulturarvsområdet. Det senaste av dem är Europaåret för kulturarv 2018, som resulterade i en europeisk ram för insatser för kulturarvet²⁰ och som var den första europeiska sektorsövergripande och integrerade kulturarvsstrategin. Exempel på andra initiativ är priser och utmärkelser för att främja hållbar turism eller uppmärksamma en viss kulturplats (se [tabell 2](#)).

Tabell 2 – EU-märkningar och EU-priser för att främja kulturplatser

Utmärkelse/Pris	Beskrivning
Europeiska kulturhuvudstäder (sedan 1985)	Två olika europeiska städer utses årligen till europeiska kulturhuvudstäder i syfte att lyfta fram deras kulturliv och kulturella utveckling.
EU:s kulturarvspris (sedan 2002)	Främjar bästa praxis när det gäller bevarande av kulturarvet, förvaltning, forskning, utbildning och kommunikation.
Framstående europeiska resmål (sedan 2006)	Främjar hållbar turism genom att öka synligheten för nya, icke-traditionella europeiska destinationer.
Europeiska kulturarvsmärket (sedan 2013)	Tilldelas kulturarvsplatser som har ett symboliskt europeiskt värde. Det omfattar även det immateriella kulturarvet.
Logotypen för Europaåret för kulturarv (sedan 2018)	Logotyp som används under de evenemang och festligheter som anordnas i samband med Europaåret för kulturarv.
Europeisk huvudstad för smart turism (sedan 2019)	Belönar turistmål för deras hållbarhet, tillgänglighet, digitalisering, kulturarv och kreativitet.

Källa: Revisionsrätten.

27 Myndigheterna i de medlemsstater som vi besökte ansåg att initiativet Europeiska kulturhuvudstäder var särskilt gynnsamt (i [ruta 1](#) ges exempel på positiva effekter som de portugisiska myndigheterna beskrev för oss). En av de granskade stödmottagarna bekräftade att den hade noterat en betydande ökning av antalet besökare när Wrocław var europeisk kulturhuvudstad 2016. De experter vi intervjuade

²⁰ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2018) 491, 5.12.2018.

lovordade även några av kommissionens nyare initiativ (t.ex. Europaåret för kulturarv 2018 och den nya agendan).

Ruta 1

Exempel på positiva effekter av initiativet Europeiska kulturhuvudstäder

Guimarães i Portugal var europeisk kulturhuvudstad 2012. Enligt den studie som medlemsstatens myndigheter gjorde i efterhand omfattade initiativet investeringar i kulturell infrastruktur och stadsförnyelse på omkring 41,7 miljoner euro i stödberättigande kostnader samt ett kulturprogram som genomfördes under hela 2012. Under samma år uppskattas antalet övernattningar i regionen ha ökat med 43 %, vilket skapade 2 111 jobb.

Invigning av Guimarães som europeisk kulturhuvudstad



© Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.

Källa: Interimsrapport om de sociala och ekonomiska effekterna av Guimarães 2012.

28 På internationell nivå kan kulturplatser få andra utmärkelser (se [bilaga VII](#)). Den samtidiga förekomsten av flera olika utmärkelser och priser gör att det är svårt att tydligt avgöra vilket värde de är tänkta att tillföra.

Samordningen av kommissionens kulturinitiativ med Erufs finansieringsarrangemang är begränsad

29 Vi analyserade hur GD Utbildning, ungdom, idrott och kulturs kulturinitiativ hade samordnats med Eruf. Framför allt frågade vi stödmottagarna i de besökta projekten vilka effekter Europeiska kulturarvsmärket och andra kommissionsinitiativ hade haft. Kommissionens kulturinitiativ har mycket begränsad effekt på stödmottagares tillgång till Eruf-medel. Varken Eruf-förordningen eller de operativa program inom Eruf som

omfattades av revisionen innehåller bestämmelser som gagnar projekt som redan deltar i ett av kommissionens kulturinitiativ.

30 Finansieringsarrangemang finns tillgängliga för Unescos världsarvsplatser inom Eruf. För programperioden 2014–2020 fastställer den nuvarande Eruf-förordningen ett högre tak för Unescos världsarvsplatser (maximalt 20 miljoner euro i Eruf-medfinansieringsstöd till Unescos världsarvsplatser och 10 miljoner euro till andra kulturplatser)²¹. Unesco-utmärkelsen användes också som kriterium för att välja ut projekt i fem av de 21 urvalsförfaranden som vi granskade. Myndigheterna i medlemsstaterna ansåg även att nationella utmärkelser var viktiga, och i fyra av de granskade urvalsförfarandena gynnades projekt med sådana utmärkelser.

31 Vårt urval av projekt innehöll två platser som fått Europeiska kulturarvsmärket och en plats som deltog i initiativet Europeiska kulturhuvudstäder. När myndigheterna i medlemsstaterna valde ut projekt för Eruf-finansiering betraktades inte kulturplatsers deltagande i EU-initiativ som ett kriterium (se *[bilaga V](#)*). Detta föreslog inte heller kommissionen i sina kommentarer innan den godkände de operativa programmen. Den europeiska panel som ansvarar för övervakningen av europeiska kulturarvsplatser har angett att brist på finansiering till platser som fått utmärkelsen skulle kunna äventyra utmärkelsens hållbarhet och synlighet²². Utmärkelsen är också en angelägenhet för parlamentet, som har rekommenderat att den ges större synlighet²³.

Komplementariteten mellan EU-fonder är inte tillräckligt synlig när det gäller investeringar i kulturplatser

32 I enlighet med principen om integrering är genomförandet av de mål som fastställts i kommissionens agenda från 2007 i praktiken utspritt på olika politikområden och får stöd genom olika fonder som förvaltas av 15 olika generaldirektorat inom kommissionen. Samordningen mellan de olika direktoraten sker huvudsakligen genom en avdelningsövergripande arbetsgrupp för kultur och kulturarv och genom samråd mellan avdelningar när program och förordningar ska antas.

²¹ Artikel 3.1 i förordning (EU) nr 1301/2013 om Eruf, ändrad genom förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1).

²² *Panel Report on Monitoring*, Europeiska kulturarvsmärket, 19 december 2016.

²³ Europaparlamentets resolution av den 2 mars 2017 om genomförande av programmet Kreativa Europa, P8_TA(2017)0062.

33 Resultaten av den samordningen framgår inte tydligt i de olika EU-fondförordningarna. Även om förordningarna i olika grad speglar vissa delar av agendan från 2007, hänvisar inte någon av dem (utom den som gäller Kreativa Europa) specifikt till den, och merparten av dem har inte kultur som mål (se punkt **24** och *bilaga II*).

34 I förordningen om gemensamma bestämmelser²⁴ föreskrivs arrangemang för att främja samordning mellan fonder genom att det införs en gemensam strategisk ram och ett krav att medlemsstaterna ska rapportera om arrangemangen för samordning mellan EU-fonder i partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen. Särskilt när det gällde kulturplatser identifierade vi brister i dessa samordningsarrangemang.

35 För det första: Även om kulturarvsplatser potentiellt kan finansieras genom olika ESI-fonder beroende på vilka mål de har, bedömer kommissionen inte komplementaritet och möjliga synergieffekter i användningen av EU-fonder specifikt för kulturarvsplatser när den antar partneröverenskommelser och operativa program. De samordningsarrangemang som beskrivs i partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen är allmänna och hänvisar inte alltid specifikt till kulturplatser. Vi analyserade särskilt hur Ejflu-investeringar i kulturplatser hade särskilts från Eruf-investeringar i kulturplatser i partnerskapsöverenskommelserna, de nationella Ejflu-programmen och de operativa programmen inom Eruf. I fyra medlemsstater var skillnaderna oklara mellan de två fonderna, som potentiellt skulle kunna finansiera samma typ av projekt.

36 För det andra nämndes inte samordning med Kreativa Europa eller dess föregångarfond ("programmet Kultur"²⁵) i urvalet av strategiska dokument från tre medlemsstater som ingick i revisionen. På projektnivå, för det tredje och slutligen, belönade fyra av de 21 bedömda urvalsförfarandena i vårt urval specifikt komplementaritet med andra EU-fonder som ett kriterium för finansiering, dock utan att Kreativa Europa nämndes särskilt. Detta fick till följd att ett projekt inom Kreativa Europa kompletterade ett Eruf-projekt på endast en av kulturplatserna i vårt urval.

²⁴ Förordning (EU) nr 1303/2013 om allmänna bestämmelser för ESI-fonderna (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

²⁵ Beslut nr 1855/2006/EG av den 12 december 2006 om inrättande av programmet Kultur (2007–2013) (EUT L 372, 27.12.2006, s. 1).

Eruf är ett instrument för att strukturera medlemsstaternas investeringar i kulturplatser, men sådana investeringar behandlas inte som en prioritering för Eruf

37 I en lämplig ram för investeringar i kulturplatser bör de EU-fonder med mest finansiering tillgänglig för sådana investeringar, särskilt Eruf, spegla EU:s kulturella ram i sina åtgärder. För det ändamålet bör kommissionens mål på kulturområdet tydligt återspeglas i medlemsstaternas partnerskapsöverenskommelser och operativa program.

EU:s totala utgifter för investeringar i kulturplatser övervakas inte specifikt

38 Även om utgifterna för kultur endast utgör en liten del av den samlade Eruf-budgeten (runt 4,7 miljarder euro har planerats för programperioden 2014–2020, eller 2,3 %), är Eruf den viktigaste källan till EU-finansiering av investeringar i kulturplatser. Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser ska myndigheterna i medlemsstaterna rapportera utgifter per insatskategori. En sådan är ”Skydd, utveckling och främjande av offentliga kulturtillgångar och kulturarv”. Men kategorin är bredare än infrastrukturinvesteringar, och medlemsstaterna använder den inte på samma sätt. I *bilaga VIII* presenteras hur omfattningen av Erufs investeringar i kultur har utvecklats och övervakningsarrangemangen för dem.

39 År 2014 gjorde kommissionen en kartläggning av tillgängliga EU-medel för kulturarvsinsatser²⁶. Kartläggningen var inte uttömmande²⁷. Den innehöll inga detaljerade och aktuella uppgifter om vilka EU-belopp som anslagits och använts till kulturarvsinsatser, inbegripet tillhörande fysiska investeringar. Dessa uppgifter är inte kända eftersom inte alla olika EU-fonder kräver att medlemsstaterna och stödmottagarna systematiskt lämnar information om kulturåtgärder.

40 Kommissionen har försökt harmonisera olika typer av statistiska data om offentliga utgifter för kultur och deras effekter. Den grundläggande referensen för EU:s kulturstatistik är en rapport från det europeiska statistiska systemnätet för kultur från

²⁶ *Mapping of Cultural Heritage actions in the European Union policies, programmes and activities*, 2014 års version (https://www.europa-creativa.eu/Files/uploads/29-2014-heritage-mapping_en.pdf) och en uppdaterad version från 2017 (https://ec.europa.eu/culture/sites/culture/files/2014-heritage-mapping-version-2017_en.pdf).

²⁷ *Mapping of Cultural Heritage actions in the European Union policies, programmes and activities*, versionerna från 2014 och 2017, s. 2.

2012²⁸. Eurostat har följt upp nätets arbete²⁹. Att stärka evidensbasen på EU-nivå är också en av huvudprinciperna för den nuvarande europeiska ramen för åtgärder för kulturarv²⁰. Men än så länge finns det ingen obligatorisk EU-ram för insamling av data och rapportering om kultur eller kulturplatser.

Eruf tillhandahåller en ram för medlemsstaternas investeringar i kulturplatser

41 I en granskningsrapport från 2017³⁰ konstaterade vi att den nuvarande Eruf-förordningen föreskriver ett mer strukturerat tillvägagångssätt för EU-insatser jämfört med programperioden 2007–2013 genom att den kräver att de operativa programmen tydligare ska ange insatsernas mål (särskilda mål/resultat) och hur de förväntas uppnås (nödvändig finansiering, åtgärder som ska vidtas och förväntad output). Detta gäller särskilt när åtgärder utformas efter investeringsprioriteringar, såsom kulturarv (se punkt **44**).

42 Ramen för 2014–2020 har också förbättrats när det gäller indikatorer för att mäta Erufs stöd till kulturplatser, och den nuvarande förordningen fastställer en gemensam outputindikator avseende kulturplatser. Till programperioden 2021–2027 föreslår kommissionen att antalet gemensamma indikatorer avseende kulturplatser ska ökas och, för första gången, att gemensamma resultatindikatorer ska tas med (se *bilaga VIII*). I ett yttrande nyligen välkomnade vi införandet av gemensamma indikatorer och konstaterade att de är ett viktigt steg mot en ökad inriktning på resultat och prestation³¹.

43 Eruf-ramens betydelse framgår av de tre besökta medlemsstaternas kulturstrategier. I Polens kulturstrategi betraktas kultur som ett medel att uppnå den ekonomiska och sociala sammanhållning som eftersträvas av Eruf. I Italien har regeringen tagit fram ett nationellt finansieringsprogram som ska komplettera det nationella operativa programmet för kultur inom Eruf³² med samma mål och finansieringskriterier. I Portugal begärde kommissionen att en kartläggning skulle göras av EU-finansieringen där behoven av investeringar i kulturplatser analyserades och investeringsprioriteringar identifierades.

²⁸ *Final Report of the European Statistical System Network on Culture (ESSnet-Culture)*, 2012.

²⁹ Se t.ex. *Guide to culture statistics*, Eurostat, 2018 års upplaga.

³⁰ Särskild rapport 02/2017 *Kommissionens förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser och program inom sammanhållningspolitiken 2014–2020: utgifterna riktas mer mot Europa 2020-prioriteringar, men arrangemangen för resultatmätning är allt mer komplexa*.

³¹ Punkt 59 i revisionsrättens yttrande nr 6/2018.

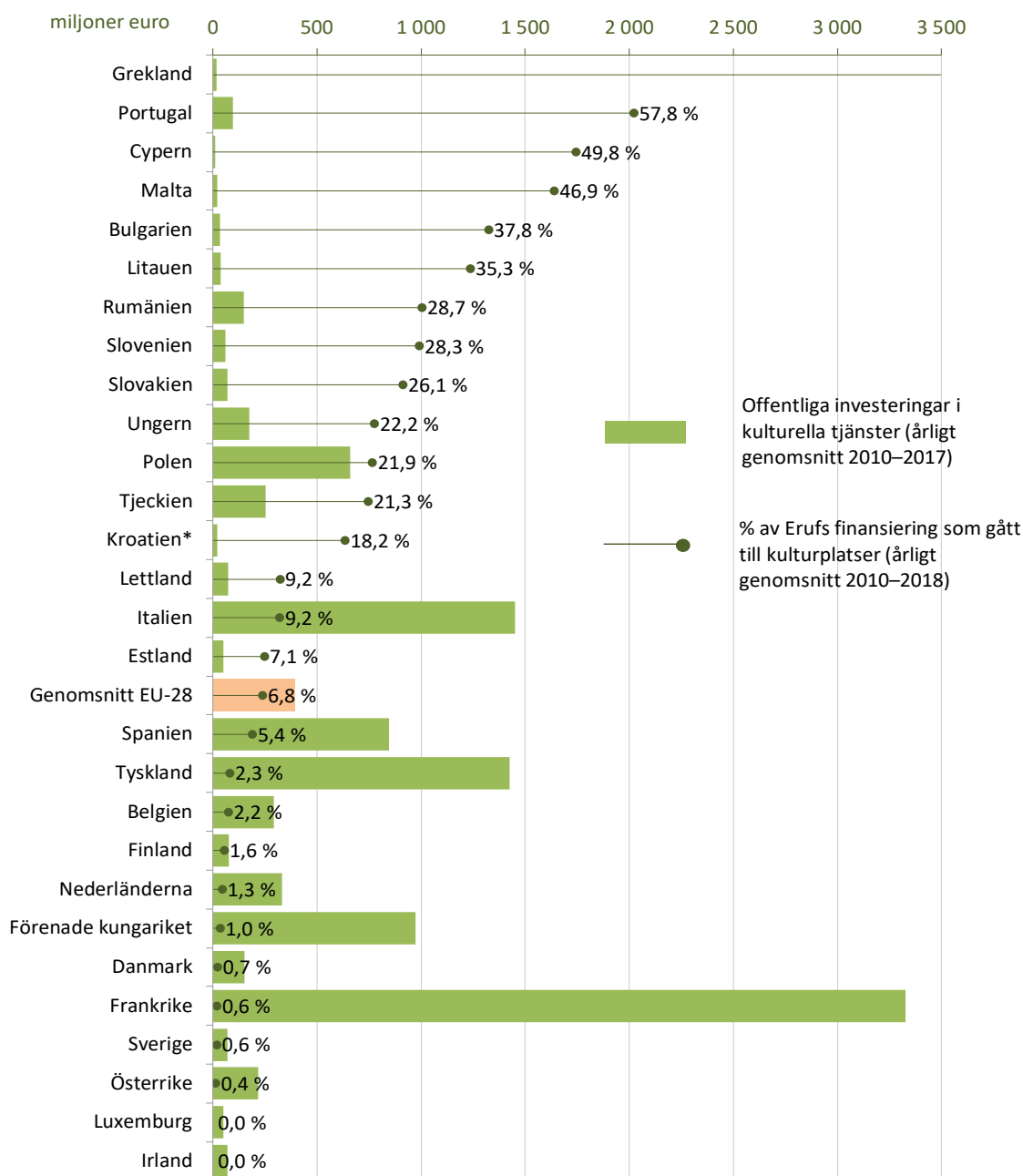
³² *Programma di Azione e Coesione Complementare al PON Cultura e Sviluppo 2014–2020*.

Eruf är en viktig källa till finansiering av offentliga investeringar i kulturplatser i vissa medlemsstater

44 Eruf-förordningen fastställer en rad tematiska mål och investeringsprioriteringar som medlemsstaterna kan välja beroende på vilka behov de har. Under programperioden 2014–2020 avser stödet till kulturplatser specifikt kulturarvsplatser inom investeringsprioritering 6 c ”bevara, skydda, främja och utveckla natur- och kulturarvet” inom det tematiska målet ”att bevara och skydda miljön och främja en hållbar användning av resurser”. Kulturplatser kan också stödjas inom andra investeringsprioriteringar, nämligen genom Erufs stöd till innovation (tematiskt mål 1) eller små och medelstora företags konkurrenskraft (tematiskt mål 3) eller när de ingår i en bredare territoriell utvecklingsstrategi som främjar sysselsättning (tematiskt mål 8) eller social delaktighet (tematiskt mål 9). Stadsförnyelse, inom investeringsprioritering 6 e, är också en vanlig prioritering som väljs ut i de operativa programmen för att stödja kulturplatser.

45 Under perioden 2010–2017 uppgick investeringarna i kulturplatser med Eruf-medel till cirka 750 miljoner euro per år. De stod för över 25 % av alla offentliga investeringar i kulturella tjänster i runt en tredjedel av medlemsstaterna och för över 50 % i Portugal och Grekland (se [figur 1](#)). Fonden var därför en viktig källa till finansiering av investeringar i kulturplatser i många medlemsstater. På projektnivå skulle, enligt vår enkät, 44 % av projekten inte ha genomförts utan Eruf-stöd, och 48 % skulle ha skjutits upp eller genomförts i reducerad omfattning.

Figur 1 – Eruf-finansiering och medlemsstaternas kapitalinvesteringar i kulturplatser, årligt genomsnitt 2010–2017



Anm.: 1) Vi har använt Eurostats data om offentliga utgifter för kulturella tjänster (COFOG: GF08.2) för att uppskatta medlemsstaternas investeringar i kulturplatser. Detta är den bästa uppskattning som finns tillgänglig. Kapitalinvesteringar i kulturella tjänster inbegriper: investeringsbidrag (D92), fasta bruttoinvesteringar (P.51g) och anskaffning minus avyttringar av icke finansiella icke producerade tillgångar (NP). Siffrorna representerar ett årligt genomsnitt av de belopp som använts av nationella och lokala myndigheter (offentliga utgifter) under åren 2010–2017. 2) Eruf-investeringar i kulturplatser, uttryckt som ett årligt genomsnitt, inkluderar de utgifter som bokförts för kulturplatser under programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 (fram till 2018).

* När det gäller Kroatien har endast medel som använts under den nuvarande programperioden beaktats.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostat, *General government expenditure by function (COFOG)*, onlinedatakod: [gov_10a_exp], plattformen för öppna data om sammanhållningspolitiken och kommissionens information.

46 På nationell nivå fann vi exempel på hur medlemsstater diversifierar inkomstkällorna för kulturplatser och utvecklar finansieringssystem som bygger på privata medel (se [ruta 2](#)). Diversifiering av finansieringen av kulturarvet är även ett av de ämnen som rådet behandlar i arbetsplanen för kultur 2019–2022³³.

Ruta 2

Exempel på finansieringssystem som tagits fram på nationell nivå

Kulturarvslotteri (Frankrike): Med Förenade kungariket som förebild införde den franska regeringen ett nationellt kulturarvslotteri 2018 för att stödja restaureringen av några ikoniska lokala kulturarvsplatser (20 miljoner euro samlades in det året till restaureringen av 18 platser).

Kulturarvslotteri (Italien): Sedan 1997 reserveras en del av lotteriintäkterna för ministeriet med ansvar för kulturarvet och fördelas till en lång rad kulturarvsprojekt i hela Italien som avser återställande och bevarande av kulturarvet, inbegripet arkeologiska, historiska, konstnärliga och arkiv- och biblioteksrelaterade projekt samt till återställande av landskapsarkitektur och kulturella verksamheter. Ett projekt i vårt urval, *Ex-Convento di Sant' Antonio*, fick omkring 2,4 miljoner euro från "Programma Triennale Lotto 2007–2009". Panteon i Rom och den grekiska teatern i Syrakusa är andra exempel på kulturplatser som finansierats.

Korrigerande beskattning (Polen): Polen inrättade en ny fond 2018 för att finansiera skydd och renovering av historiska platser. Finansieringen kommer från de administrativa böter som utdöms för överträdelser av kraven på skydd av historiska platser.

Investeringar i kulturplatser behandlas inte som en prioritering för Eruf

47 Eruf syftar till att främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, som är en av EU:s viktigaste uppgifter enligt EU-fördraget³⁴. Denna uppgift har tillsammans med målen för Europa 2020-strategin om smart och hållbar tillväxt för alla lett till att Erufs ram är centrerad kring ekonomiska och sociala överväganden. Investeringar i kulturplatser är därför ett medel att uppnå ett mål och ska finansieras endast om de har en socioekonomisk effekt.

³³ Se punkt [Error! Reference source not found.](#).

³⁴ Artikel 3.3 i EU-fördraget.

48 Utöver denna socioekonomiska grund infördes genom Eruf-förordningen 2014–2020 restriktioner för Erufs investeringar i kulturplatser som innebär att endast småskalig infrastruktur finansieras. Det är oklart hur denna bestämmelse bidrar till de mål som fastställts i kommissionens agendor för kultur. I den ursprungliga förordningen framgick det inte heller klart vad som avsågs med ”småskalig”, vilket skapade osäkerhet kring vilka typer av projekt Eruf kunde finansiera.

49 Olika tolkningar gjordes av Eruf-restriktionen. Först definierade kommissionen ”småskalig” administrativt som investeringar på upp till 5 miljoner euro (10 miljoner euro för Unescos världsarvsplatser)³⁵. Efter det att elva medlemsstater hade framfört ett klagomål till kommissionen³⁶ uppgav kommissionen att flexibilitet kunde tillämpas när det gällde hur olika småskaliga infrastrukturobjekt kunde få stöd inom en enda integrerad insats. Först fyra år senare förtydligade den ändrade Eruf-förordningen för 2014–2020 den rättsliga grunden och fastställde taket för berättigande av Eruf-stöd till 10 miljoner euro (20 miljoner euro för Unescos världsarvsplatser).

50 På grund av denna finansieringsrestriktion granskade kommissionen investeringar i kulturplatser under förhandlingarna om 2014–2020, och investeringarna var inte en prioritering inom Eruf. I de tre besökta medlemsstaterna, och när det gällde de operativa programmen och partnerskapsöverenskommelserna i vårt urval, hade kommissionen inte identifierat investeringar i kultur som ett prioriterat område under förhandlingarna utan framfört ståndpunkten att kultur endast skulle behandlas genom e-kultur³⁷ (Italien och Polen) och i samband med främjande av kulturella och kreativa näringar³⁸ (Polen och Portugal). Kommissionen föreslog även en minskning av anslagen till kulturella investeringar (Polen och Italien) och införde finansieringsrestriktioner i samtliga fall.

51 Medlemsstaternas kulturpolitik bedöms inte specifikt inom Eruf. När det gäller partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen i vårt urval krävde inte kommissionen att medlemsstaterna skulle planera kulturinsatserna i överensstämmelse med kommissionens europeiska agenda för kultur när den antog dem för programperioden 2014–2020.

³⁵ Kommissionens avdelningar, riktlinjer för handläggare, definition av ”småskalig” när det gäller infrastruktur enligt Eruf-förordningen, version 1.0, 7 juli 2014.

³⁶ Informerande not från den polska delegationen till rådet, *The necessity of raising the maximum value of small-scale cultural infrastructure implemented within the European Regional Development Fund 2014–2020*, 8561/15, 6 maj 2015.

³⁷ Inom tematiskt mål 2 ”Att öka tillgången till, användningen av och kvaliteten på IKT”.

³⁸ Inom tematiskt mål 3 ”Att öka konkurrenskraften för SMF”.

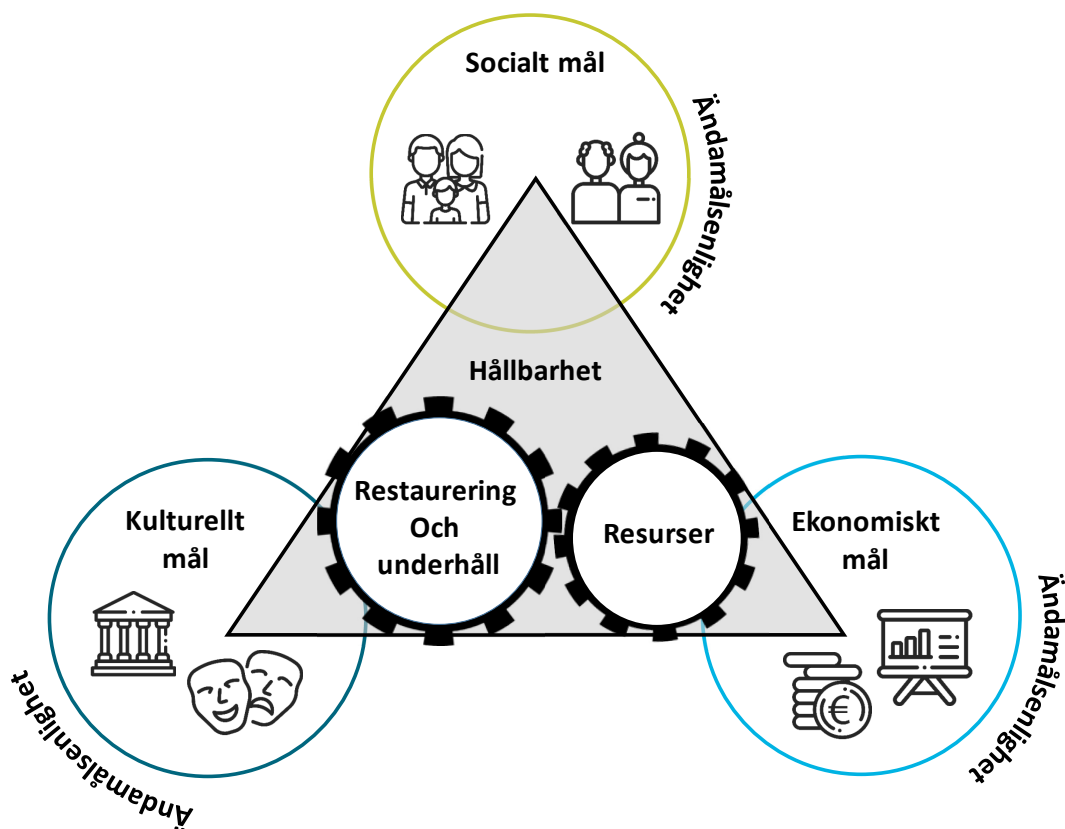
Varierande ändamålsenlighet och hållbarhet hos de granskade Eruf-projekten

52 Vi bedömde ändamålsenligheten i Eruf-projekt avseende kulturplatser baserat på hur projektens mål och planerade resultat hade uppnåtts. Framför allt bedömde vi hur de ekonomiska, sociala och kulturella målen hade uppfyllts. Genomförandet av dessa mål skapar externa effekter i samhället.

53 Vi bedömde hållbarhet som platsens förmåga att fortsätta verksamheten, vilket kräver regelbundet underhåll och, vid behov, restaurering av den fysiska infrastrukturen. Det krävs också tillgång till ekonomiska och personella resurser. Detta handlar om kulturplatsernas interna verksamhet.

54 De beskrivna målen och hållbarhetsfaktorerna är sammanlänkade (se [bild 2](#)). I princip har ett kulturinvesteringsprojekt effekter på uppfyllelsen av alla tre målen och på kulturplatsens hållbarhet. Effekterna kan emellertid ha motstridiga inriktningar. Ekonomiska mål kan öka den ekonomiska hållbarheten för en plats men hindra bevarandet av den (t.ex. överturism och minskade underhållskostnader). Vissa sociala mål kan leda till minskande ekonomisk hållbarhet (t.ex. minskade inträdesavgifter) eller hindra bevarandet av en plats (t.ex. för många besökare). Kulturella mål kan öka den sociala delaktigheten och skapa ekonomiska effekter men kan också ha negativ inverkan på platsens ekonomiska hållbarhet (t.ex. kostnadsökningar när utbudet av kulturaktiviteter ökar).

Bild 2 – Samband mellan ändamålsenlighet och hållbarhet för kulturplatser



Källa: Revisionsrätten.

De slutförda, granskade projekten var operativa, deras mål var för det mesta ekonomiska och det gick inte alltid att säga om de hade uppnåtts

55 Eruf-projekten ska uppnå de mål som har fastställts vid projekturen. För att mäta måluppfyllelsen ska stödmottagarna i Eruf-projekt fastställa relevanta indikatorer och på ett tillförlitligt sätt rapportera hur målvärdena uppnås. När Eruf-projekten har slutförts ska kulturplatserna vara i drift och bidra till uppfyllelsen av mål i de operativa program som de får finansiering från.

De granskade operativa programmen och projekten inom Eruf var främst inriktade på ekonomiska mål och mindre på sociala och kulturella mål

56 I enlighet med Eruf-målen använde alla operativa program i vårt urval kulturplatser som en resurs för förbättring av ekonomins konkurrenskraft eller för territoriell utveckling (se [bilaga IX](#)). Detta skedde genom främjande av turism eller strategier för stadsutveckling (se [ruta 3](#)).

Ruta 3

Exempel på en strategi för stadsutveckling

Katowice är huvudstad i regionen Śląskie (Schlesien) och centrum i det största stadsområdet i södra Polen med 4,8 miljoner invånare. Regionen blomstrade på 1800-talet tack vare den snabba utvecklingen av gruv- och stålindustrin. I slutet av 1990-talet inledde Katowice en strategisk omorientering och gjorde kultur till en central prioritering för staden.

Det granskade projektet, Polens nationella radiosymfoniorkester (NOSPR), är ett resultat av den strategin. Fram till 2006 var det område där NOSPR nu har sina lokaler, i hjärtat av staden, en före detta kolgruva.

Före detta kolgruva i centrala Katowice i Polen



© Katowices stad.

Källa: Katowices stad.

Förutom NOSPR byggde staden under en tioårsperiod i samma område även ett internationellt kongresscentrum och ett museum (*Muzeum Śląskie w Katowicach*). De tre stora investeringarna uppgick till totalt cirka 231 miljoner euro och genomfördes med omfattande Eruf-stöd (123 miljoner euro). För investeringarna utsåg Unesco Katowice till "kreativ musikstad" 2015, och 2018 stod Katowice värd för FN:s klimattoppmöte.

Område efter upprustning i Katowice i Polen



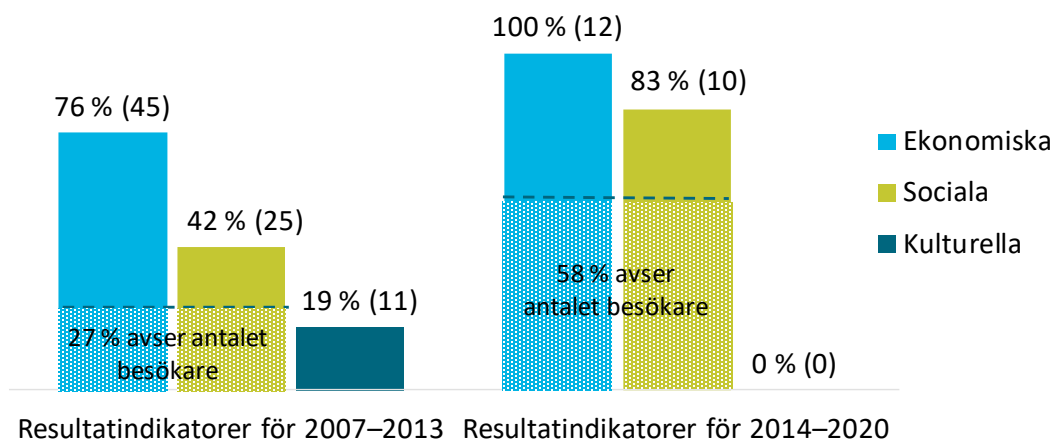
© Katowices stad.

Källa: Katowices stad.

57 Ekonomiska måls företräde framgår när resultatindikatorerna inom operativa program och på projektnivå bedöms. Vad beträffar de granskade insatsområdena syftar 26 av de 32 fastställda resultatindikatorerna till att fånga upp Eruf-insatsernas ekonomiska effekter. *Bilaga IX* sammanfattar hur de olika målen för de granskade insatsområdena mäts genom resultatindikatorer. Den visar den ekonomiska dimensionens betydelse och att alla granskade insatsområden har ett ekonomiskt mål under båda programperioderna.

58 På projektnivå mäter alla resultatindikatorer som stödmottagarna valt ut i de granskade projekten för perioden 2014–2020 och 45 av de 59 resultatindikatorerna för programperioden 2007–2013 projektens ekonomiska effekter (se *figur 2*).

Figur 2 – Andel (antal) indikatorer i de granskade projekten som mäter de kulturella, sociala och ekonomiska målen



Anm.: 1) Under perioden 2014–2020 finns det endast fem projekt med resultatindikatorer. 2) Varje indikator kan mäta mer än ett mål, varför summan kan vara högre än 100 %.

Källa: Revisionsrätten.

59 När det gäller sociala mål har kommissionens agendor, parlamentet³⁹ och rådet⁴⁰ ofta gett uttryck för att det är nödvändigt att stärka kulturinsatsernas sociala effekter. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt integrering av migranter, främjande av jämställdhet mellan könen och arbete i partnerskap mellan kultursektorn och andra sektorer. Vid ett informellt möte nyligen mellan EU-medlemsstaternas ministrar med ansvar för Europafrågor och kulturministrar, om skydd av kulturarvet, pekades på behovet av att främja den europeiska ungdomens engagemang för och medvetenhet om kulturarvet⁴¹.

³⁹ Europaparlamentets resolution av den 2 mars 2017 om genomförande av programmet Kreativa Europa, P8_TA(2017)0062, och förslag till Europaparlamentets lagstiftningsresolution om förslaget till inrättande av programmet Kreativa Europa (2021–2027), A8-0156/2019, 4.3.2019.

⁴⁰ Rådets slutsatser om de kulturella och kreativa sektorernas samverkan med andra sektorer för att stimulera innovation, ekonomisk hållbarhet och social delaktighet (EUT C 172, 27.5.2015, s. 13).

⁴¹ Gemensam förklaring som antogs vid det informella mötet mellan EU-medlemsstaternas kulturministrar och ministrar med ansvar för Europafrågor om skydd av det europeiska kulturarvet, Paris, 3 maj 2019.

60 De granskade insatsområdena med sociala mål syftar framför allt till att förbättra kulturplatsers tillgänglighet eller öka den sociala sammanhållningen. Den indikator som används oftast för att mäta projekts sociala aspekter är antal besökare (se [figur 2](#)). Den effekt som kulturplatser har på besökare, såsom välbefinnande, stöd till missgynnade grupper eller främjande av utbildningsinsatser, registreras sällan med särskilda indikatorer. Social verksamhet genomfördes likväl, i olika grad, i 10 av de 11 slutförda projekt som vi besökte (se [ruta 4](#)).

Ruta 4

Exempel på sociala verksamheter som utvecklats på en kulturplats

San Carlo-teatern i Neapel i Italien är det äldsta operahuset i världen som ännu är i bruk. Teatern är inte bara ett operahus utan även en plats där besökarna kan gå på dansföreställningar och konserter, besöka utställningar och muséet eller gå på guidad tur. Teatern har särskilt fokus på att locka ungdomar. Förutom en balettskola driver kulturplatsen i partnerskap med en förening även ett utbildningsprojekt som finansieras av Kreativa Europa. Projektet, som syftar till att lära barn från tidig ålder att sjunga och tycka om opera, ska först utbilda lärare genom en rad musikkurser och därefter ge dem stöd när de undervisar elever i skolorna. När musikutbildningen är klar anordnas en föreställning på teatern för lärare, elever och familjemedlemmar. Eleverna uppträder och sjunger på scen, ackompanjerade av professionella sångare och av teaterns orkester, klädda i kostymer som de har tillverkat själva.

Teatro di San Carlo i Neapel i Italien



© Fotograf: Luciano Romano.

Arkitekt: Giovanni Antonio Medrano.

Källa: Teatro di San Carlo.

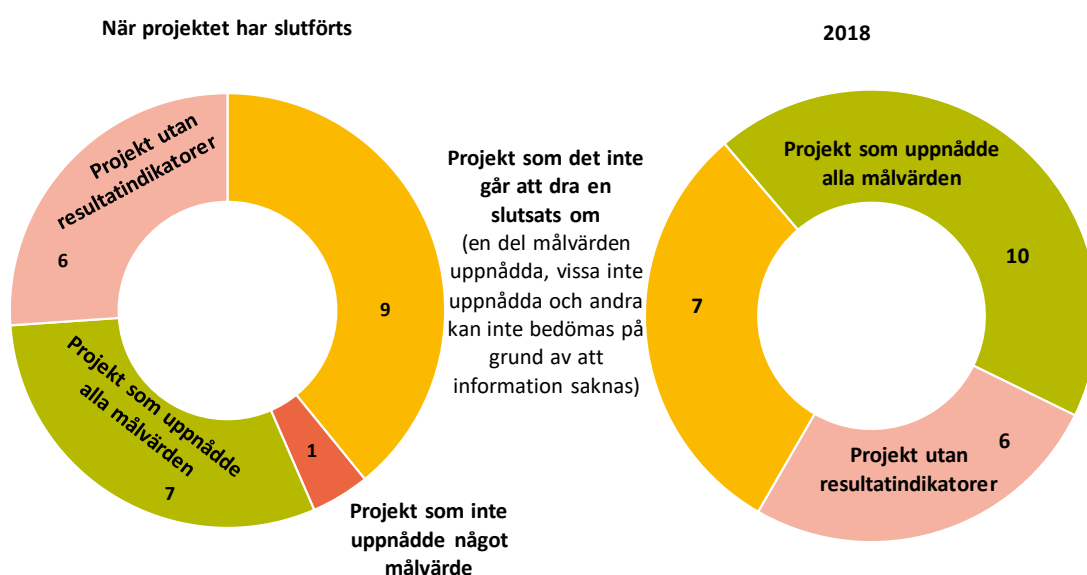
61 Vad beträffar kulturella mål syftade de insatsområden som vi granskade framför allt till att bevara kulturarv. Alla de granskade insatsområdena hade inte ett tydligt fastställt kulturellt mål, och de som hade det hade i de flesta fall inte fastställt resultatindikatorer för att mäta måluppfyllelsen (se [bilaga IX](#)). I nästan hälften av de granskade förfarandena ansåg inte de förvaltande myndigheterna inom Eruf att kulturella aspekter var relevanta när de valde ut projekt (se [bilaga V](#)).

Alla slutförda, granskade projekt var operativa vid tidpunkten för revisionen, men projektens prestation kan ofta inte bedömas

62 Alla de elva slutförda projekt som vi besökte var operativa vid tidpunkten för revisionen, och förvaltningsteamet på platserna var engagerade i och verkade för att bevara och främja dem. För att bedöma hur ändamålsenligt projekten uppfyllde sina målvärden analyserade vi uppfyllelsen av 71 resultatindikatorer som hade rapporterats av stödmottagarna i de 17 slutförda projekt som hade resultatindikatorer i vårt urval (se [bilaga IV](#)).

63 Mindre än en tredjedel av de granskade projekten hade uppnått alla de fastställda målvärdena inom den angivna perioden. Om de övriga projektens prestation går det inte att dra någon slutsats (se [figur 3](#)). Vid tidpunkten för revisionen hade dock ytterligare tre projekt nått sina målvärden. Vi noterade emellertid flera brister i valet och rapporteringen av indikatorer.

Figur 3 – Projektens prestation: antal slutförda projekt som uppnått fastställda målvärden för resultatindikatorer



Källa: Revisionsrätten.

64 Vad gäller valet av indikatorer konstaterar vi att sex projekt inte hade några resultatindikatorer alls. Det innebär att uppfyllelsen av projektmål inte kan mätas genom resultatindikatorer för omkring en fjärdedel av de slutförda projekten. Dessutom kan 16 av de 71 resultatindikatorerna inte användas till att dra slutsatser om projektens ändamålsenlighet eftersom de inte är relevanta för projektmålen. Ytterligare tolv är i själva verket inte resultat- utan outputindikatorer.

65 Alla de elva besökta projekt som hade slutförts vid tidpunkten för revisionen hade resultatindikatorer. Vi analyserade tillförlitligheten hos de resultat som stödmottagarna hade rapporterat för dessa indikatorer och konstaterade att 18 av de 35 rapporterade resultaten inte var tillförlitliga på grund av att resultat hade beräknats felaktigt, att det saknades bevis som bekräftade resultaten eller att beräkningar inte kunde verifieras (se [tabell 3](#)).

Tabell 3 – Tillförlitlighet hos rapporterade resultat för indikatorerna inom de besökta, slutförda projekten (antal indikatorer)

	Resultat-indikatorer	Varav antal besökare
Totalt	35	13
Tillförlitliga	16	2
Ej tillförlitliga	18	11
<i>Varav</i>		
<i>felaktig beräkning</i>	6	3
<i>brist på bevis</i>	7	5
<i>icke verifierbara beräkningar</i>	5	3

Källa: Revisionsrätten.

66 "Antal besökare" var den indikator som användes mest av stödmottagarna i de besökta projekten, men den är ofta otillförlitlig (se [tabell 3](#)). Endast i två av de nio slutförda, besökta projekten med indikatorer för antal besökare kunde vi få det antal som hade rapporterats till de förvaltande myndigheterna att stämma. Dessutom är kopplingen mellan ökningen av antalet turister och den typ av arbeten som utförts inte alltid synlig. På tre av de elva kulturarvsplatser som vi besökte hade insatserna begränsats till delrestaureringar (t.ex. renovering av tak eller av särskilda rum), vilket inte direkt eller uteslutande leder till en ökning av antalet turistbesök.

Uppfyllelsen av de operativa programmens mål är inte direkt beroende av enskilda projekts prestation

67 Redan i en av våra tidigare rapporter konstaterade vi att Erufs resultatindikatorer för 2014–2020 inte är specifikt relaterade till de insatser som finansieras av programmet⁴². De resultatindikatorer som har fastställts i de granskade operativa programmen för båda programperioderna har dessutom för det mesta begränsad förmåga att mäta framsteg mot uppfyllelse. Nästan hälften av de operativa programmens resultatindikatorer påverkas inte direkt av Eruf-projektens specifika resultat utan av externa faktorer (se [ruta 5](#)). När det gäller mer än hälften av de resultatindikatorer som definierats på projektnivå har uppfyllelsen av de fastställda målvärdena ingen direkt påverkan på de resultat som uppnås på operativ programnivå eftersom de operativa programmen inte omfattar dessa indikatorer.

Ruta 5

Exempel på en resultatindikator som fastställts för det operativa programmet som inte mäter de direkta effekterna av projekten

Det portugisiska operativa programmet 2014–2020 för den centrala regionen syftar till att främja regionen som ett framstående resmål. Detta sker genom bevarande och turismfrämjande av kultur- och naturarvet. Eruf finansierar därför renoverings- och restaureringsarbeten på kulturplatser, inklusive Unescos världsarvsplatser.

För att mäta hur framgångsrika åtgärderna är innehåller det operativa programmet resultatindikatorn ”antal övernattningar på hotell och andra turistanläggningar i regionen”. År 2017 hade målvärdet för 2023 redan överträffats med omkring 24 %, åtminstone delvis tack vare en turistboom i medlemsstaten. Även om Eruf-projekten kan ha bidragit till detta resultat bör det noteras att projekten bara hade börjat genomföras 2017 (inom insatsområde 7 hade åtaganden ingåtts för endast 68 % av de tillgängliga, totala, stödberättigande kostnaderna). Eruf-projektens bidrag är därför begränsat och påverkas av externa faktorer. Resultatindikatorn mäter inverkan av Erufs insatser snarare än resultaten, det vill säga de direkta effekterna.

⁴² Punkterna 116 och 117 i revisionsrättens särskilda rapport 02/2017 *Kommissionens förhandlingar om partnerskapsöverenskommelser och program inom sammanhållningspolitiken 2014–2020: utgifterna riktas mer mot Europa 2020-prioriteringar, men arrangemangen för resultatmätning är allt mer komplexa.*

Otillräcklig uppmärksamhet ägnas åt kulturplatsers hållbarhet

68 EU-investeringarnas hållbarhet måste säkerställas i alla faser av projektet. Det första steget är att kontrollera, på ansökningsstadiet, att stödmottagarna har kapacitet att driva eller fortsätta driva platsen. Därför bör kulturplatser som gagnas av EU-investeringar ha ambitionen att bli självfinansierande i så stor utsträckning som möjligt⁴³ (dvs. att deras verksamhetsintäkter täcker deras driftskostnader). Underhåll är av grundläggande betydelse för bevarandet av kulturplatser och bör planeras ordentligt för att begränsa kostnaderna för framtida arbeten och se till att platsens skick inte försämras. Övervakningsarrangemang ska finnas på plats för att man ska kunna bedöma om EU-investeringarna ger bestående resultat.

Inga Eruf-krav gäller bevarandet av kulturplatser som fått finansiering

Särskilt kulturarvsplatser behöver konstant underhåll och löper flera olika bevaranderisker

69 Betydelsen av regelbundet underhåll för att kulturarvet ska bevaras slås fast i Venedigdokumentet och Krakowstadgan⁴⁴. Alla stödmottagare som vi besökte rapporterade att de regelbundet bedömer den fysiska statusen på sina kulturplatser, men beslut om underhållsarrangemang fattas av stödmottagarna och kan ta sig olika uttryck. ICOMOS har framhållit att kulturplatser i EU inte fokuserar tillräckligt på förebyggande och regelbundet underhåll. Bara en besökt kulturplats hade en uppdaterad, prioriterad och budgeterad flerårig underhållsplan. Det är god praxis och ett krav för platser på Unescos världsarvslista⁴⁵ (se [ruta 6](#)) och rekommenderas för alla kulturarvsplatser⁴⁶.

⁴³ Kommissionens förslag till tematiska riktlinjer för handläggare om stöd till kultur-, turism- och idrottsrelaterade investeringar, version 1 – 13.5.2013.

⁴⁴ Venedigdokumentet, internationell stadga för bevarande och restaurering av monument och platser, 1964, och Krakowstadgan om principer för bevarande och restaurering av byggnadsarvet, 2000.

⁴⁵ *Management Guidelines for World Heritage Sites*, ICCROM, Unesco, ICOMOS, 1998 och ICOMOS, *Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed Properties, Report for the World Heritage Committee, 43rd session*, WHC-19/43.COM/INF.8B1, 2019.

⁴⁶ Artikel 4 i Venedigdokumentet.

Ruta 6

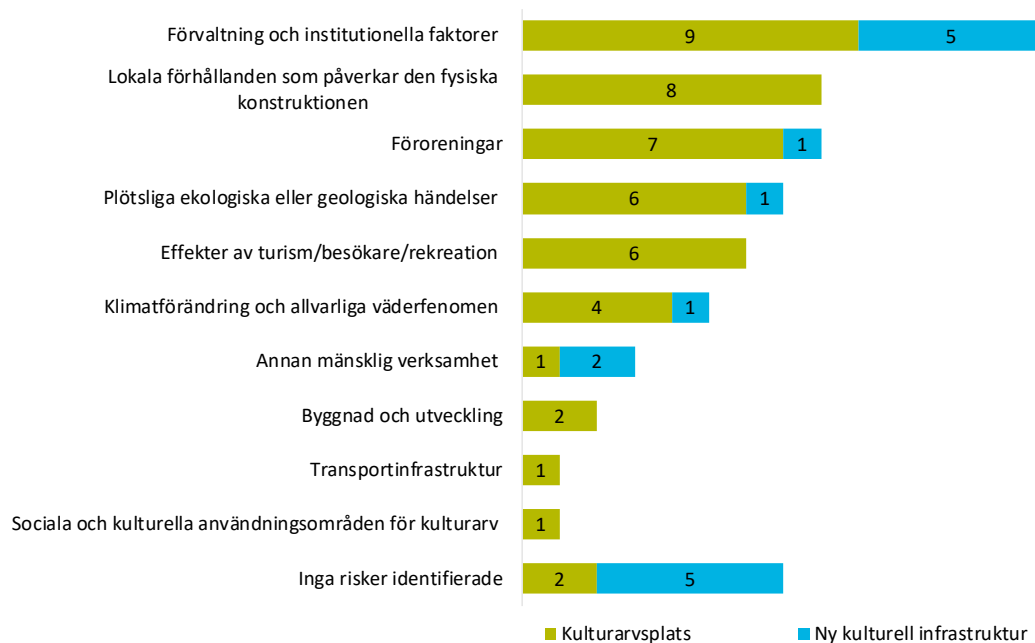
Exempel på en underhållsplan

Sedan 2015 har den arkeologiska parken i Pompeji en omfattande övervaknings- och underhållsplan för att skydda sina byggnader, sin konst och sina artefakter från att förstöras. Planen består av olika delar och fastställer i) prioriterade insatser som behövs för att bevara platsen med tillhörande tidsplan, ii) åtgärder för att förbättra villkoren för parkens användning och för att främja turism, iii) åtgärder för att minska riskerna för naturkatastrofer, iv) styrningsarrangemang och v) övervakningsarrangemang. Sedan 2015 har platsen även ett digitalt arkiv med information om utfört underhåll och efterföljande inspektioner.

70 Underhållsarbete hade utförts på merparten av de elva kulturarvsplatser vi besökte, och några stödmottagare förklarade att fler arbeten hade planerats för framtiden. I tre fall hade det varit nödvändigt att totalrenovera platsen på grund av bristande underhåll i det förgångna. Detta visar på betydelsen av regelbundet underhåll.

71 Förebyggande underhåll är också av grundläggande betydelse för att hantera olika bevaranderisker som kulturplatser löper. Resultaten av vår enkät visar att kulturarvsplatser är de platser som utsätts för de mest direkta hoten när det gäller deras fysiska bevarande (se [figur 4](#)). De huvudsakliga risker som identifierades var lokala förhållanden som påverkar platsens fysiska konstruktion (t.ex. regn, vind och damm) och föroreningar. Men de största riskerna för stödmottagare, vilket gäller för såväl ny kulturell infrastruktur som kulturarvsplatser, är faktorer som rör förvaltning och institutionella frågor (t.ex. otillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser och avsaknad av en förvaltningsplan).

Figur 4 – Risker avseende bevarandet av kulturplatsen identifierade av de 27 stödmottagarna i vårt urval (antal stödmottagare som identifierat risken)



Källa: Revisionsrätten, baserat på enkäten.

Underhåll och riskbedömning är inte finansieringskrav för de granskade Eruf-projekten

72 Ingen av de granskade stödmottagarna var tvungen att i samband med ansökan om Eruf-finansiering visa hur deras plats skulle bevaras efter projektets slutförande eller presentera en underhållsplan. Inte heller när det gällde kulturarvsplatser specifikt ansågs frågan om hur brådskande de fysiska arbetena på platsen var som en viktig faktor i Eruf-finansieringen, och i endast fyra urvalsförfaranden gynnades platser i behov av mer brådskande arbete. Myndigheterna i medlemsstaterna krävde dock att stödmottagarna skulle följa kvalitetsstandarder som fastställts i den nationella lagstiftningen för de arbeten som skulle utföras under projektgenomförandet i 13 av de 21 granskade urvalsförfarandena (se [bilaga VI](#)).

73 Enligt Eruf-förordningen ska det finnas nationella eller regionala riskbedömningar för katastrofhantering som beaktar anpassning till klimatförändringar. Detta som en förutsättning för att Eruf-medel från det tematiska målet att främja anpassning, riskförebyggande och riskhantering i samband med klimatförändringar ska användas ändamålsenligt och sparsamt. Eruf-ramen kräver inte att medlemsstaterna ska ta med kulturarvsplatser, det vill säga de kulturplatser som är mer utsatta för naturliga faror, i sina nationella eller regionala riskbedömningar. I en studie som kommissionen genomförde nyligen angavs att skyddet av kulturarvet mot naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan fortfarande påverkas negativt av det faktum att

kulturarvet ännu inte fullt ut ses, eller tas med, som en riskhanteringsprioritering i nödsituationer⁴⁷. Tillsammans med medlemsstaterna angrep kommissionen detta problem i december 2019 genom att utarbeta riktlinjer för rapportering om katastrofriskhantering som bland annat hänvisar till kulturarvsplatser och som uppmuntrar medlemsstaterna att rapportera, kartlägga och informera om de potentiella konsekvenserna av katastrofrisker för kulturarvet⁴⁸. Det återstår att se hur riktlinjerna kommer att tillämpas av medlemsstaterna.

En avvägning mellan hållbar turism och kulturarvsplatserns ekonomiska och sociala mål

74 Det är framför allt genom strategier för turismfrämjande som medlemsstaterna skapar en socioekonomisk effekt med Eruf-investeringarna i kulturplatser (se punkt 56). Effekterna av investeringarna mäts genom ”ökningen av antalet besökare på platserna” (se punkt 66). Strategierna kan vara kontraproduktiva för bevarandet av kulturarvsplatser som redan har problem med massturism. Att kulturarvsplatser förstörs på grund av massturism var en risk som identifierades av 38 % av de förvaltare av kulturarvsplatser som besvarade vår enkät (se [figur 4](#)). Vissa av de besökta projekten har redan vidtagit åtgärder för att begränsa antalet turister eller för att hantera turistströmmar på ett mer hållbart sätt (se [ruta 7](#)).

⁴⁷ Europeiska kommissionen, *Safeguarding Cultural Heritage from Natural and Man-Made Disasters, A comparative analysis of risk management in the EU*, 2018.

⁴⁸ Riktlinjerna för rapportering antogs av kollegiet och offentliggjordes i december 2019 (EUT C 428, 20.12.2019, s. 8).

Ruta 7

Exempel på åtgärder som vidtagits för att kontrollera följderna av överturism

Joanine-biblioteket från tidigt 1700-tal är en av juvelerna vid universitetet i Coimbra i Portugal, som är ett av världens äldsta universitet och finns med på Unescos världsarvslista. Det utformades arkitektoniskt så att en konstant temperatur och luftfuktighet upprätthålls som gör att de litterära verken kan bevaras. Eftersom turistbesök förekommer dagligen och den väldiga huvudentrédörren i teak öppnas med jämna mellanrum uppstår ständiga variationer i innetemperaturen och halten av damm, vilket påverkar det långsiktiga bevarandet av de gamla, och ofta sällsynta, litterära verk som biblioteket innehåller.

För att minska turistbesökens effekter har universitetet i Coimbra bytt huvudingång till biblioteket. Tillträdet har också begränsats till grupper på högst 60 personer, som släpps in i omgångar på 20 minuter, och som får tillbringa högst 10 minuter i huvudsalen. Nyligen skaffade universitet även en anoxikammare som återställer luftfuktighetsnivåer och avlägsnar svampar och parasiter från böcker utan kemikalier.

Joanine-biblioteket i Coimbra i Portugal



© Fotograf: Henrique Patricio.

Arkitekt: Gaspar Ferreira.

Källa: Universitetet i Coimbra.

75 I liknande fall bör bevarandet av platsen prioriteras, oavsett vilken omedelbar ekonomisk och social effekt det får. Men om insatserna på en plats inte förväntas få sådana effekter, och även om de brådskar, kan Eruf för närvarande inte finansiera dem (se punkterna [56–61](#)). Det kan inte heller programmet Kreativa Europa. Detta var tidigare möjligt genom Rafael-programmet⁴⁹ som löpte från 1997 till 2000 och bland annat hade som mål att bevara, skydda och utveckla det europeiska kulturarvet.

EU har nyligen ökat sina ansträngningar för att säkerställa att kulturarvet bevaras

76 I efterdyningarna av branden i Notre-Dame-katedralen i Paris 2019 efterlyste de 28 kulturministrarna i EU:s medlemsstater att ett europeiskt nätverk för skydd av det europeiska kulturarvet skulle inrättas och beslutade att skyddsfrågor ska ingå i EU:s politik⁵⁰.

77 Kommissionen tar indirekt upp riskreducering för kulturarvsplatser genom förordningar om miljö- och energiprestanda. Medlemsstaterna har sedan 2012 varit skyldiga att bedöma påverkan på kulturarvsplatser av offentliga och privata projekt med betydande inverkan på miljön⁵¹. Sedan 2018 ska medlemsstaterna "[a]vseende byggnader som genomgår större renoveringar [...] ta hänsyn till frågor som rör [...] brandsäkerhet och risker i samband med intensiv seismisk aktivitet"⁵².

78 Inom ramen för Europaåret för kulturarv inledde kommissionen ett initiativ för hotade kulturarv och gjorde en jämförande analys av riskhanteringspraxis i EU i syfte att dela erfarenheter och främja samarbete mellan medlemsstater för att hantera effekterna av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan på kulturarvet (se punkt [73](#)). Inom ramen för Europaåret för kulturarv har också en expertgrupp under ledning av ICOMOS tagit fram kvalitetsprinciper för EU-finansierade projekt med potentiell påverkan på kulturarvet⁵³. Kommissionen har ännu inte tagit ställning till om och i så fall hur dessa principer ska beaktas på EU-nivå.

⁴⁹ Beslut nr 2228/97/EG om att inrätta ett gemensamt åtgärdsprogram på kulturarvsområdet (EGT L 305, 8.11.97, s. 31).

⁵⁰ Se punkt [59](#).

⁵¹ Artikel 3 d i direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiv 2014/52/EU (EUT L 124, 25.4.2014, s. 1).

⁵² Artikel 7 i direktiv 2012/27/EG om energieffektivitet, ändrat genom direktiv (EU) 2018/844 (EUT L 156, 19.6.2018, s. 75).

⁵³ ICOMOS, *European Quality Principles for EU-funded interventions with potential impact upon cultural heritage*, 2019.

De granskade kulturplatserna är i allmänhet beroende av offentliga subventioner och har få incitament att öka inkomsterna

De granskade kulturplatserna är i allmänhet beroende av offentliga subventioner

79 Vi analyserade självfinansieringsgraden för de kulturplatser där Eruf-projekten hade slutförts. Självfinansieringsgraden är andelen driftskostnader som täcks av de inkomster som platsens operativa verksamhet genererar ("egna medel"). Vi betraktar en plats som finansiellt självförsörjande om de egna medlen överstiger eller är lika med driftskostnaderna. Vi baserade vår bedömning på platsernas finansiella räkenskaper från 2018.

80 Med undantag av tre projekt var ingen av de 21 granskade kulturplatser för vilka uppgifter fanns tillgängliga finansiellt självförsörjande 2018. Kulturplatser är huvudsakligen beroende av offentliga subventioner för sin drift. Privata donationer förekommer men är av marginell betydelse. Vid åtta av de elva kulturplatser som fick donationer 2018 täckte donationerna mindre än 3 % av respektive plats totala årliga driftskostnader.

81 Kulturplatser är också starkt beroende av subventioner för att kunna finansiera sina investeringskostnader. I 13 av de 23 granskade, slutförda projekten hade Eruf-investeringsprojekten finansierats helt med offentliga medel (från EU eller nationella/lokala offentliga organ). Endast två av de granskade projekten fick privata donationer. Beroendet av offentliga subventioner innebär en risk när det gäller den kontinuerliga driften av kulturplatserna, eftersom de offentliga myndigheterna kan minska finansieringen (se [ruta 8](#)).

Ruta 8

Exempel på risker för kulturplatser som är beroende av offentliga subventioner och behovet av att diversifiera inkomstkällorna

Europeiska solidaritetscentrumet i Gdańsk i Polen har varit starkt beroende av offentliga subventioner sedan det inrättades 2012. År 2019 minskade det polska ministeriet för kultur och nationellt kulturarv sitt bidrag till kulturplatsen. Solidaritetscentrumet var tvunget att genomföra gräsrotsfinansieringskampanjer på sociala medier för att förbli finansiellt hållbart och för att kunna fortsätta att bedriva sin normala verksamhet. Enligt centrumet hotas inte dess existens av det ändrade offentliga stödet, men det har nödvändiggjort betydande ändringar av verksamheten.

Den nuvarande finansieringsramen ger inte tillräckliga incitament till inkomstgenerering

82 Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020 ska stödmottagare ha den ekonomiska förmågan att genomföra det finansierade projektet⁵⁴. I fråga om projekt som genererar nettoinkomster kräver förordningen om gemensamma bestämmelser även att stödmottagarna i förväg ska uppskatta den ström av inkomster och kostnader som genereras av EU-projektet för att identifiera den eventuella del av investeringskostnaderna som behöver finansieras med EU-medel⁵⁵. Enligt förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 måste medlemsstaterna kontrollera att stödmottagarna har de medel som krävs för att täcka drifts- och underhållskostnaderna⁵⁶.

83 Projekts finansiella hållbarhet är därför ett kriterium som ofta används av förvaltande myndigheter: det var ett krav i 20 av de 21 urvalsförfaranden som vi granskade, antingen för att projekt skulle vara potentiellt berättigade till EU-stöd över huvud taget (dvs. som ett tillåtlighetskriterium) eller för tilldelning av poäng när projekt valdes ut (dvs. som ett urvalskriterium) – se [bilaga V](#).

84 De förvaltande myndigheterna ansåg att de besökta projekten var finansiellt hållbara eftersom det fanns en institutionell stödrum som i princip garanterade deras finansiella hållbarhet. Men i det stora flertalet fall var de faktiska självfinansieringsgraderna lägre än vad som ursprungligen förutsågs i projektansökan (se [figur 5](#)). Tre år efter projektslutförandet hade endast två av de 16 granskade

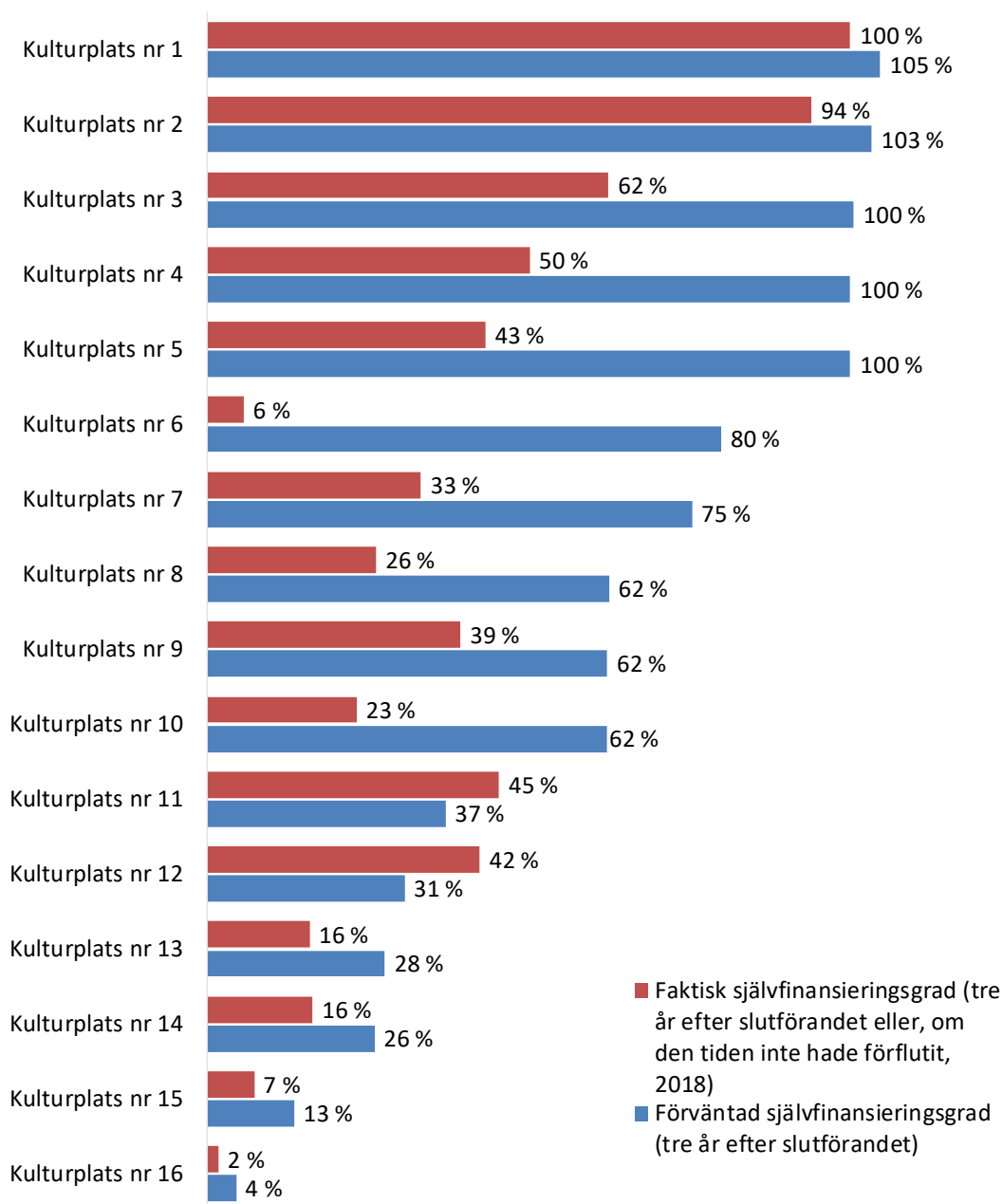
⁵⁴ Artikel 125.3 d i förordningen om gemensamma bestämmelser.

⁵⁵ Artikel 61 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

⁵⁶ Artikel 67.3 d i COM(2018) 375 final.

kulturplatser som det fanns uppgifter om uppnått resultatet enligt de ursprungliga beräkningarna, medan självfinansieringsgraden för sex kulturplatser hade minskat med över hälften. Detta förklaras av olika faktorer, till exempel överoptimistiska finansiella prognoser eller stora förändringar av den ekonomiska modell som man planerat att använda för kulturplatsen.

Figur 5 – Skillnader mellan faktiska och prognostiserade självfinansieringsgrader



Anm.: Diagrammet avser de slutförda projekt som det fanns uppgifter om. Den faktiska självfinansieringsgraden hänför sig till tre år efter slutförandet av projektet eller, om den tiden inte hade förflutit, till 2018.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av stödmottagarnas finansiella räkenskaper.

85 Eruf-ramen ger inte stödmottagarna incitament att öka sina inkomster. Eruf-kraven på inkomstgenererande projekt innebär att ju högre nettoinkomster som projektet genererar, desto mindre blir EU-stödet⁵⁷. Men vid fyra besökta kulturarvsplatser var den ström av inkomster och kostnader som hade beräknats i förväg av begränsad relevans. Det berodde på att EU:s investeringar var inriktade på specifika delar av kulturplatsen (t.ex. på ett yttertak eller ett visst rum) som en del av platsens totala kostnader och intäkter måste tillskrivas, och den fördelningen baserades på uppskattningar och antaganden som inte alltid var tydliga.

86 De urvalsförfaranden som vi granskade gav dessutom sällan incitament till inkomstgenererande verksamhet. Endast i ett fall kunde de sökande få upp till tre poäng om deras projekt ökade den aktuella andelen finansiering från privata källor. Alla intervjuade nationella experter angav att kulturplatserna inte utnyttjade inkomstgenererande verksamheters fulla potential, till exempel genom att starta souvenirbutiker, hyra ut lokaler eller utveckla strategier för biljettförsäljning eller ökad sponsorverksamhet (se [tabell 4](#)).

Tabell 4 – Inkomstgenererande verksamheter som bedrevs av de besökta kulturplatserna i vårt urval, vilkas Eruf-projekt hade slutförts vid tidpunkten för revisionen

Medlemsstat/Projekt		Biljettförsäljning (t.ex. besök, föreställningar och utställningar)	Butiker (t.ex. souvenirer och böcker)	Servering (t.ex. kafeteria och restaurang)	Lokaluthyrning	Bidragskampanjer (t.ex. sponsring och donationer)
Portugal	OLIVA kreativfabrik	X	X	X	X	
	Viana do Castelos kulturcenter	X				
	Katedralsleden	X	X			X
Italien	Pompeji	X	X	X	X	X
	Villa Campolieto	X			X	X
	San Carlo-teatern	X	X	X	X	X
	Sant Antonio-klostret					

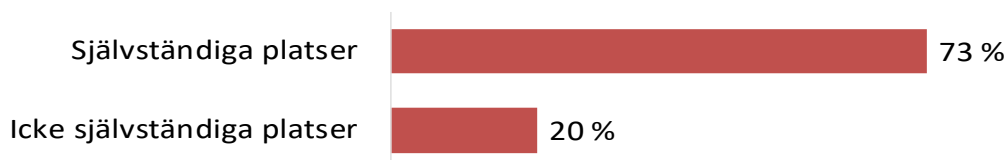
⁵⁷ Se även punkt 97 i revisionsrättens särskilda rapport 06/2018.

Medlemsstat/Projekt		Biljett-försäljning (t.ex. besök, före-ställningar och ut-ställningar)	Butiker (t.ex. souvenirer och böcker)	Servering (t.ex. kafeteria och restaurang)	Lokal-uthyrning	Bidrags-kampanjer (t.ex. sponsring och donationer)
Polen	Polens nationella radiosymfoni-orkester	X			X	
	Solidaritets-centrumet	X	X	X	X	X
	Paviljongen Fyra kupoler	X	X		X	X

Källa: Revisionsrätten.

87 På projektnivå var de granskade kulturplatsernas förmåga och incitament att diversifiera sina egna medel ännu i många fall rättsligt och finansiellt begränsade. Enligt de experter vi intervjuade får kulturplatser ofta motstridiga incitament. Till exempel kan generering av ytterligare inkomster leda till efterföljande nedskärningar av den offentliga finansieringen. I genomsnitt har kulturplatser som är administrativt och finansiellt självständiga högre självfinansieringsgrad (se [figur 6](#)).

Figur 6 – Faktisk självfinansieringsgrad hos slutförda, granskade projekt



Anm.: Diagrammet avser de slutförda projekt som det fanns uppgifter om. Den faktiska självfinansieringsgraden hänför sig till tre år efter slutförandet av projektet eller, om den tiden inte hade förflutit, till 2018.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av stödmottagarnas finansiella räkenskaper.

En avvägning mellan finansiell hållbarhet och uppnåendet av kulturella och sociala mål

88 Finansiella begränsningar gör att man måste välja. Valen kan leda till lägre investeringar i bevarandet av den fysiska infrastrukturen, till ett minskat utbud av kulturverksamheter eller till begränsningar av tillträdet till kulturplatsen på grund av att man har behövt höja inträdesavgifterna. Det gäller att hitta en balans mellan vad som förväntas av kulturplatser socialt och kulturellt och vad de faktiskt kan åstadkomma (se [ruta 9](#)).

Ruta 9

Att kombinera tillgång till kultur och finansiell stabilitet

Museet Louvre-Lens erbjöd fritt inträde till sin permanenta utställning ("Tidsgalleriet") och till en av sina tillfälliga utställningshallar ("Glaspaviljongen") för att öka tillgången till kultur och locka nya besökare. Enligt museet ökade denna åtgärd det totala antalet besökare⁵⁸ (14 % av besökarna skulle inte ha besökt museet om de hade varit tvungna att betala en inträdesavgift) men begränsade dess finansiella självständighet genom att självfinansieringsgraden minskades⁵⁹ (18 % i stället för förväntade 27 %). Gratis inträde har hittills kunnat behållas tack vare att de lokala myndigheterna åtagit sig att täcka museets driftunderskott.

När projekten har slutförts är medlemsstaternas projektövervakning begränsad

89 Enligt den rättsliga grunden⁶⁰ ska stödmottagarna upprätthålla EU-projektets karaktär och mål under en varaktighetsperiod på fem år. Överträdelser av dessa skyldigheter kan leda till finansiella korrigeringar och återvinningar av de beviljade EU-medlen. EU:s rättsliga ram anger inte hur de förvaltande myndigheterna i medlemsstaterna ska säkerställa efterlevnad av dessa krav. Det är medlemsstaternas ansvar att fastställa adekvata övervakningsarrangemang.

90 De förvaltande myndigheterna övervakar projekten i första hand under genomförandefasen. Trots att målvärdena för omkring en fjärdedel av de resultatindikatorer som fastställts för de slutförda projekten i vårt urval inte hade uppnåtts vid slutförandet (se även [figur 3](#)) fick det inga finansiella konsekvenser för stödmottagarna. Vi har i en tidigare rapport angett att incitamentsmekanismerna ska tillämpas och leda till verkliga ekonomiska fördelar eller sanktioner⁶¹. ICOMOS har angett att de övervakningsförfaranden som fastställts av EU och medlemsstaterna för EU-finansierade projekt inte tar tillräcklig hänsyn till kultursektorns särdrag och lägger för stor vikt vid finansiella aspekter utan en ordentlig bedömning av projektens faktiska kvalitet och kulturella påverkan (se [ruta 10](#)).

⁵⁸ Louvre Lens, *5 ans de gratuité de la galerie du temps et du pavilion de verre: bilan et perspectives*, mars 2018, s. 12.

⁵⁹ Franska regionala revisionsorganet i Nord-Pas-de-Calais/Picardie, Établissement public de coopération culturelle « Louvre-Lens » Exercices 2011 et suivants, Relevé d'observations définitives, 2015, s. 9.

⁶⁰ Artikel 71 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

⁶¹ Punkterna 54–56 i revisionsrättens briefingdokument om en prestationsinriktad sammanhållningspolitik, juni 2019.

Ruta 10

Exempel på bristande fokus på kulturella aspekter

Världsarvet i Pompeji beviljades Eruf-medel på cirka 78 miljoner euro till skydd och främjande. Arbeten utfördes på olika ställen på platsen. För vårt revisionsbesök valde vi ut Efebo-huset, som slutfördes i december 2015.

Bland annat restaurerades husets "sommar-triclinium", en romersk matsal som användes sommartid med utsikt över trädgården under en pergola som bärs upp av fyra kolonner. Den förvaltande myndigheten besökte Efebo-huset för att verifiera de redovisade kostnaderna. Myndighetens rapport bekräftade att arbetena hade slutförts.

Tre år efter arbetenas slutförande hade byggnaden skador på ett antal ställen. Under en övervakningskontroll som stödmottagaren gjorde drog experter slutsatsen att byggnaden hade underminerats av det mycket stora antalet besökare som hade tillträde till triclinium och av avsaknaden av skydd på byggnadens samtliga sidor. Ett skydd av polykarbonat hade finansierats av det granskade Eruf-projektet men det hade förvarats i ett magasin och aldrig monterats. Det monterades i början av 2019 i samband med underhållsarbeten, tre år efter det att projektet hade slutförts. Detta fel skadade sommar-tricliniums fysiska infrastruktur.

Sommar-triclinium, 1927



Källa: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, från Parco Archeologico di Pompei.

Sommar-triclinium, januari 2016, efter slutförandet av det granskade Eruf-projektet 2015



Källa: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, januari 2016, från Parco Archeologico di Pompei.

Sommar-triclinium, april 2019, under revisionsbesöket



Källa: Revisionsrätten.

91 Efter projektens slutförande säkerställer inte övervakningssystemen i de besökta medlemsstaterna att projektens prestation kontrolleras regelbundet. Under den femåriga varaktighetsperioden kan prestationen kontrolleras på *ad hoc*-basis, efter nationellt gottfinnande. Därefter övervakas inte projektens prestation.

92 På projektnivå hade endast en av de besökta kulturplatserna genomgått en efterhandsbedömning för analys av Eruf-projektets ekonomiska, sociala eller kulturella effekter.

93 Vad beträffar kulturarvsplatser står Erufs övervakningsarrangemang i tydlig kontrast till de arrangemang som införts för Unesco och Europarådets kulturvägar samt av kommissionen själv när det gäller platser som fått Europeiska kulturarvsmärket. Eruf tillhandahåller medel men kräver ändå inte att projekten ska övervakas regelbundet efter det att de har slutförts. Medlemsstaternas praxis härvidlag varierar kraftigt under den femåriga varaktighetsperioden. När det gäller programperioden 2014–2020 övervakar två av de besökta medlemsstaterna vissa projekt på plats, medan en medlemsstat endast gör administrativa kontroller på grundval av rapporter som stödmottagarna lämnar in. I motsats till det krävs enligt de tidigare nämnda internationella utmärkelserna att övervakning ska utföras systematiskt, trots att de inte nödvändigtvis tillhandahåller medel (se [bilaga VII](#)).

Slutsatser och rekommendationer

94 Den samlade slutsatsen av revisionen är att det saknas en lämplig ram som garanterar att Eruf-investeringar i kulturplatser blir ändamålsenliga och hållbara.

Bristande fokus och begränsad samordning när det gäller EU:s investeringar i kulturplatser

95 Fördragen fastställer som överordnat mål att EU ska respektera rikedomen hos sin kulturella mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas. Kultur är huvudsakligen medlemsstaternas behörighet. Unionen kan endast uppmuntra till samarbete mellan medlemsstater och stödja eller komplettera deras insatser (punkterna [05–16](#)).

96 Kultur behandlas inte i kommissionens övergripande Europa 2020-strategi. EU:s grundläggande strategiska ram för kultur består av gemensamma strategiska mål som vägleder EU:s insatser på kulturområdet. Målen fastställs i kommissionens agendor för kultur och preciseras i rådets arbetsplaner för kultur. Denna ram är komplex. Den förekommer parallellt med många olika allmänna strategiska EU-ramar och EU-mål med överlappande perioder och flera ansvarsnivåer. De strategiska mål som kommissionen har fastställt omvandlas inte till tydliga operativa mål, och det finns inga bestämmelser om övervakning av målnuppfyllelse eller indikatorer för att mäta framsteg. Enligt kommissionen är det fortfarande en utmaning att omvandla mål till politiska beslut på medlemsstatsnivå (punkterna [17–22](#)).

97 Den strategiska ramen för kultur återspeglas dessutom endast delvis i EU:s finansiering. Kulturella aspekter införlivas, eller ”integreras”, i olika politikområden och betraktas framför allt som en resurs som bidrar till uppnåendet av andra EU-prioriteringar och EU-mål genom olika EU-fonder. Men av de tolv EU-fonder som potentiellt skulle kunna stödja kultur som vi analyserade hänvisar endast förordningen om Kreativa Europa, som är en liten fond sett till budgeten, till kommissionens agenda från 2007. Det här gör att nytta med agendan kan ifrågasättas (punkterna [23–24](#)).

98 Kommissionen har tagit åtskilliga initiativ för att främja kulturplatser, men EU:s kulturinitiativ har mycket begränsad effekt på stödmottagares tillgång till Eruf-medel. Eruf-förordningen fastställer högre finansieringsgränser för Unescos världsarvsplatser, men det finns inga sådana bestämmelser för kulturplatser som har en EU-utmärkelse eller som deltar i ett av EU:s kulturinitiativ. Samordningen mellan EU:s fonder för investeringar i kulturplatser är också mycket begränsad (punkterna [25–36](#)).

99 På EU-nivå finansieras infrastrukturinvesteringar framför allt genom Eruf. Eruf är en viktig källa till finansiering av investeringar i kulturplatser för omkring en tredjedel av medlemsstaterna. Men Eruf prioriterar inte investeringar i kulturplatser utan stöder ett annat fördragsmål: främjandet av social och ekonomisk sammanhållning. Vi fann exempel på att medlemsstater hade tagit initiativ till finansiering av kulturplatser och utveckling av finansieringssystem som byggde på privata medel (punkterna [37–51](#)).

Rekommendation 1 – Förbättra den nuvarande strategiska ramen för kultur i enlighet med de befogenheter som anges i fördragen

- a) Kommissionen bör med beaktande av sina befogenheter föreslå att medlemsstaterna ska fastställa tydliga strategiska och operativa mål i nästa arbetsplan för kultur. Målen bör övervakas regelbundet genom indikatorer med målvärden och delmål.
- b) Ansvar för genomförandet av målen bör fastställas och fördelas, bland annat lämplig samordning inom kommissionen.
- c) Kommissionen bör identifiera och ge intressenter exempel på god praxis för hur EU-finansierade kulturprojekt ska utformas, väljas ut, finansieras, genomföras och övervakas/följas upp. I detta skulle framför allt upprättande av underhållsplaner, utveckling av sociala verksamheter och kulturplatsers deltagande i EU-initiativ kunna ingå.

Tidsram: Senast i december 2022.

Rekommendation 2 – Uppmuntra användning av privata medel för att skydda Europas kulturarv

För att bättre försöka uppfylla EU-fördragets mål att skydda det europeiska kulturarvet bör kommissionen

- a) samla god praxis när det gäller alternativa finansieringskällor i medlemsstaterna,
- b) tillsammans med medlemsstaterna undersöka möjligheten att utveckla ett system som bygger på privata källor till finansiering av kulturarvsplatser,
- c) samordna sådana potentiella initiativ med andra EU-initiativ på kulturområdet (t.ex. europeiska kulturarvsmärket och europeiska kulturhuvudstäder).

Tidsram: Senast i december 2022.

Varierande ändamålsenlighet och hållbarhet hos de granskade Eruf-projekten

100 Trots EU:s ambition att öka kulturinsatsernas sociala effekter är målen för Erufs operativa program och projekt mestadels ekonomiska. Investeringar i kulturplatser betraktas som en resurs för att öka konkurrenskraften eller utveckla lokala områden. Kulturella aspekter ägnades minst uppmärksamhet i de granskade operativa programmen, även i de fall då de tydligt angavs som mål. De förvaltande myndigheterna inom Eruf ansåg ofta att kulturella aspekter inte var relevanta när de valde ut projekt (punkterna [52–61](#)).

101 Projektens prestation kunde inte bedömas för alla granskade projekt som hade slutförts. Projekten var operativa vid tidpunkten för revisionen, men vi fann flera brister i urvalet och rapporteringen av indikatorer som begränsar möjligheten att använda de rapporterade uppgifterna för att dra slutsatser om projektens prestation. På grund av karaktären på Erufs resultatindikatorer är dessutom uppfyllelsen av de operativa programmens mål inte alltid direkt beroende av enskilda projekts prestation (punkterna [62–67](#)).

102 Eruf-kraven gäller inte det fysiska bevarandet av kulturplatser som fått finansiering. Trots kulturarvsplatsers fortlöpande behov av underhåll och de många bevaranderisker som de löper, behövde inget av de granskade Eruf-projekten visa hur kulturplatsen skulle bevaras efter projektets slutförande eller presentera en underhållsplan i samband med ansökan om EU-medel. Vidare kan varken Eruf eller Kreativa Europa finansiera bevarandet av utsatta kulturplatser om inte arbetet förväntas ha direkta ekonomiska och sociala effekter. Detta var tidigare möjligt genom Rafael-programmet. För platser som redan har problem med massturism kan skapandet av ekonomiska effekter, ofta genom strategier för turismfrämjande, vara kontraproduktivt för bevarandet av dem (punkterna [68–75](#)).

103 EU har nyligen ökat sina ansträngningar för att säkerställa att kulturarvet bevaras. Men på medlemsstatsnivå kräver inte Eruf-ramen att medlemsstaterna ska integrera kulturarvsplatser, det vill säga de kulturplatser som är mest utsatta när det gäller naturkatastrofer, i de nationella eller regionala riskbedömningar som ska göras enligt EU:s lagstiftning (punkterna [76–78](#)).

104 De granskade kulturplatserna är i allmänhet beroende av offentliga subventioner för sin drift och finansiering av investeringskostnader. Eruf-ramen ger inte stödmottagarna incitament att öka sina inkomster. Eruf-kraven på inkomstgenererande projekt innebär att ju högre nettoinkomster som projektet

genererar, desto mindre blir EU-stödet. De urvalsförfaranden som vi granskade gav dessutom sällan incitament till inkomstgenererande verksamhet (punkterna 79–88).

105 När projekten har slutförts är projektövervakningen begränsad.

Övervakningssystemen i de besökta medlemsstaterna möjliggör kontroll av projektens prestation på *ad hoc*-basis under den varaktighetsperiod på fem år som krävs enligt EU:s lagstiftning, men därefter övervakas inte prestationen mer. I de granskade projekten påverkade inte heller projektens prestation storleken på det Eruf-belopp som stödmottagarna erhöll (punkterna 89–93).

Rekommendation 3 – Stärk den finansiella hållbarheten för kulturplatser som finansieras av Eruf

För att inte avskräcka stödmottagare från att öka sina egna inkomster bör kommissionen undersöka och föreslå förenklade former av stöd för Eruf-investeringar i kulturplatser.

För att minska beroendet av offentliga subventioner bör Eruf-finansieringen under den fas då projekten väljs ut gynna projekt som innehåller planer för att förbättra kulturplatsers finansiella självförsörjning (t.ex. diversifiering av och ökad användning av egna inkomstmedel).

Tidsram: I tid till förhandlingarna om de operativa programmen för programperioden 2021–2027.

Rekommendation 4 – Vidta mer specifika åtgärder för att bevara kulturarvsplatser

När kommissionen förhandlar om operativa program bör den rekommendera medlemsstaterna att inkludera kulturarvsplatser i de nationella eller regionala riskhanteringsplaner för katastrofer som föreskrivs i den föreslagna förordningen om gemensamma bestämmelser. Det skulle uppmuntra dem att identifiera de bevaranderisker som kulturarvsplatser löper och planera lämpliga riskreducerande åtgärder.

Tidsram: I tid till förhandlingarna om de operativa programmen för programperioden 2021–2027.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Iliana Ivanova som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 26 februari 2020.

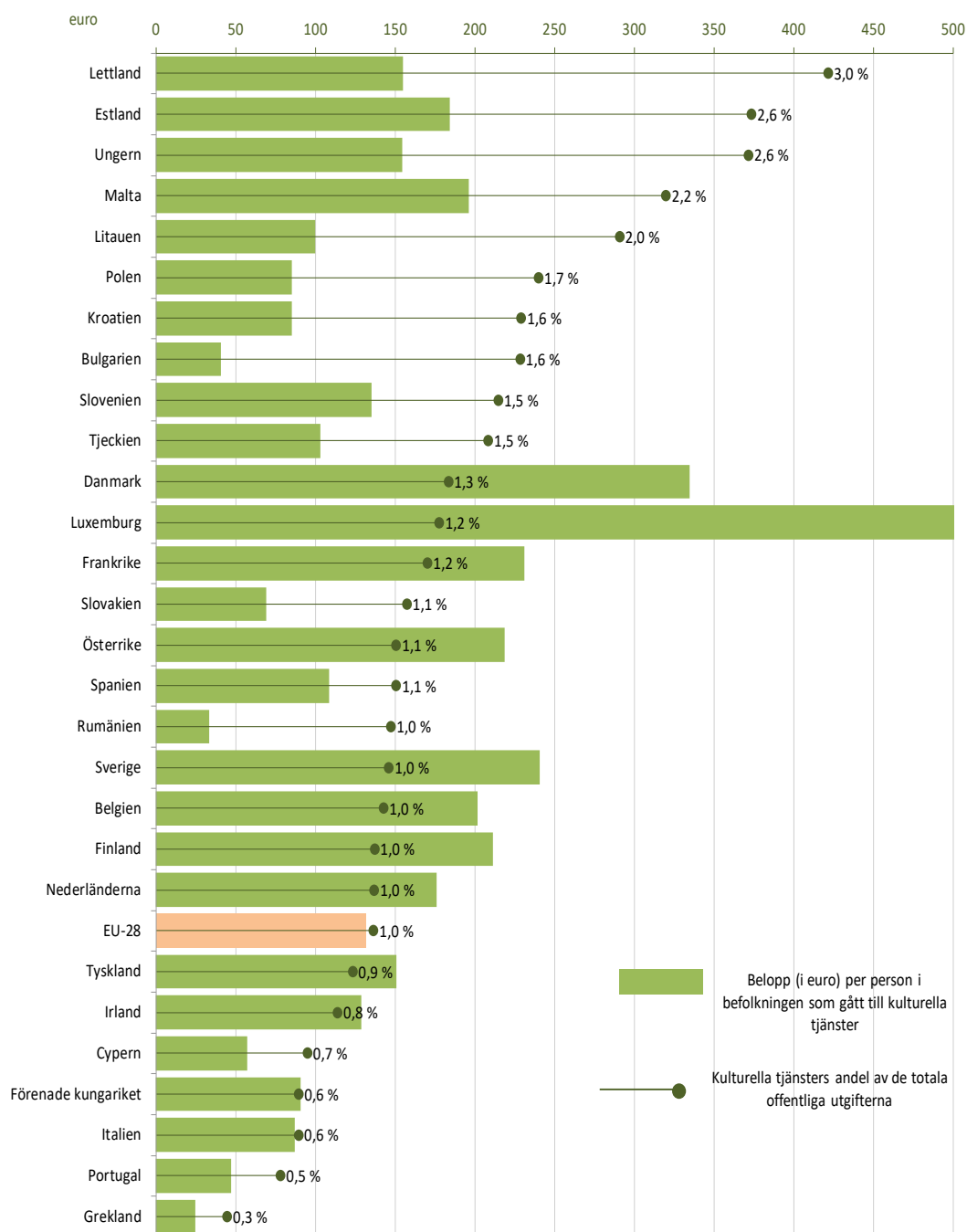
För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

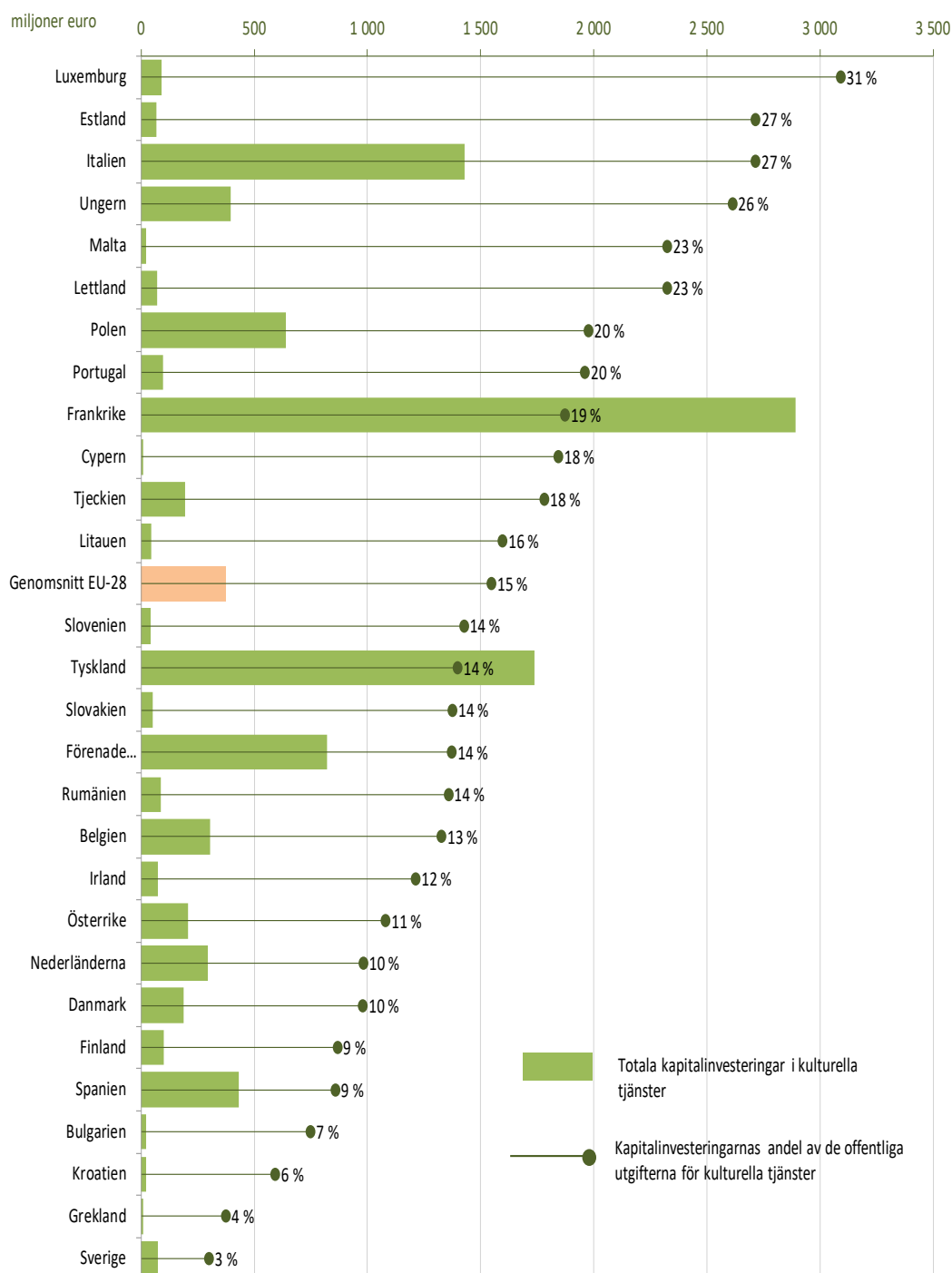
Bilagor

Bilaga I – Översikt över offentliga utgifter för kulturella tjänster 2017

Utgifter för kulturella tjänster per invånare och som andel av de totala offentliga utgifterna



Kapitalinvesteringar i kulturella tjänster (absoluta belopp och som andel av de totala offentliga utgifterna för kulturella tjänster)



Anm.: Vi har använt Eurostats data om offentliga utgifter för kulturella tjänster (COFOG: GF08.2) för att uppskatta medlemsstaternas investeringar i kulturplatser. Detta är den bästa uppskattning som finns tillgänglig. Kapitalinvesteringar i kulturella tjänster inbegriper: investeringsbidrag (D92), fasta bruttoinvesteringar (P.51g) och anskaffning minus avyttringar av icke finansiella icke producerade tillgångar (NP). Siffrorna representerar de belopp som användes 2017 av nationella och lokala myndigheter (offentliga utgifter).

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostat, *General government expenditure by function (COFOG)*, onlinedatakod: [gov_10a_exp].

Bilaga II – Översikt över EU-fonder med kulturella mål

Program	Programnamn	Ansvarigt GD	Antal allmänna mål	... där kultur nämns	Antal särskilda mål eller investeringsprioriteringar	... med kulturellt innehåll	Hänvisar till EU:s agenda för kultur?	Medel tillgängliga för investeringar i kulturplatser?
Rubrik 1a i den fleråriga budgetramen: Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning								
Horisont 2020	Ramprogrammet för forskning och innovation	GD Forskning och innovation	1	0	16	0	Nej	Nej
FSE	Fonden för ett sammanlänkat Europa	GD Transport och rörlighet	2	0	8	0	Nej	Nej
Erasmus+	EU:s program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott	GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur	6	0	13	1	Nej	Nej
Efsi	Europeiska fonden för strategiska investeringar/EU-garantin	GD Ekonomi och finans	7	1	27	1	Nej	Ja
Rubrik 1b i den fleråriga budgetramen: Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning								
Eruf	Europeiska regionala utvecklingsfonden	GD Regional- och stadspolitik	1	0	40	4	Nej	Ja
ESF	Europeiska socialfonden	GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering	0	0	20	0	Nej	Nej
Sammanhållningsfonden	Sammanhållningsfonden	GD Regional- och stadspolitik	1	0	16	0	Nej	Nej

Program	Programnamn	Ansvarigt GD	Antal allmänna mål	... där kultur nämns	Antal särskilda mål eller investeringsprioriteringar	... med kulturellt innehåll	Hänvisar till EU:s agenda för kultur?	Medel tillgängliga för investeringar i kulturplatser?
Rubrik 2 i den fleråriga budgetramen: Hållbar tillväxt: naturresurser								
Ejflu	Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling	GD Jordbruk och landsbygdsutveckling	3	0	27	2	Nej	Ja
EHFF	Europeiska havs- och fiskerifonden	GD Havsfrågor och fiske	4	0	17	1	Nej	Ja
Life	Program för miljö och klimatpolitik	GD Miljö	4	0	22	0	Nej	Nej
Rubrik 3 i den fleråriga budgetramen: Säkerhet och medborgarskap								
Ett Europa för medborgarna	Ett Europa för medborgarna	GD Migration och inrikes frågor	2	0	2	0	Nej	Nej
Kreativa Europa	Programmet Kreativa Europa	GD Utbildning, ungdom, idrott och kultur	2	2	4	4	Ja	Nej

Källa: Revisionsrätten, på grundval av EU-förordningar, relevanta inbjudningar att lämna förslag och 2007 års europeiska agenda för kultur som antogs genom rådets resolution av den 16 november 2007.

Bilaga III – Lista över granskade insatsområden och tillhörande operativa program

Granskade operativa program

Programperiod	Medlemsstat	Operativt program	Titel	Granskade insatsområden (IO)
2014–2020	Portugal	2014PT16M2OP002	Regionen Mellersta Portugal	IO 7. Bekräfta territoriernas hållbarhet IO 9. Stärka det urbana nätverket
	Italien	2014IT16RFOP001	Kultur och utveckling	IO 1. Öka kulturanslagen
	Polen	2014PL16M1OP001	Infrastruktur och miljö	IO VIII. Skydd av kulturarvet och utveckling av kulturresurser
	Frankrike	2014FR16M0OP012	Nord-Pas-de-Calais	IO 4. Öka regionens kapacitet att anpassa sig till förändringar och även dess attraktivitet och synlighet
	Kroatien	2014HR16M1OP001	Konkurrenskraft och sammanhållning	IO 6. Miljöskydd och resursernas hållbarhet
	Rumänien	2014RO16RFOP002	Regionalt operativt program	IO 5. Förbättring av stadsmiljön och bevarande, skydd och hållbart nyttjande av kulturarvet
	Tyskland	2014DE16RFOP008	Mecklenburg-Vorpommern	IO 4. Främja integrerad och hållbar stadsutveckling

Programperiod	Medlemsstat	Operativt program	Titel	Granskade insatsområden (IO)
2007–2013	Portugal	2007PT161PO002	Regionen Norra Portugal	IO II. Ekonomiskt främjande av specifika resurser IO III. Stärka den regionala dimensionen IO IV. Lokal och urban sammanhållning
	Italien	2007IT161PO001	Kultur-, natur- och turistattraktioner	IO 1. Främjande och integrering av kultur- och naturarvet på regional nivå
	Polen	2007PL161PO002	Infrastruktur och miljö	IO XI. Kultur och kulturarv
	Frankrike	2007FR162PO017	Nord-Pas-de-Calais	IO 4. Territoriell dimension
	Kroatien	2007HR161PO003	Regional konkurrenskraft	IO 1. Utveckling och uppgradering av den regionala infrastrukturen och ökning av regionernas attraktionskraft IO 2. Stärkande av den kroatiska ekonomins konkurrenskraft
	Rumänien	2007RO161PO001	Regionalt operativt program	IO 5. Hållbar utveckling och hållbart främjande av turism
	Tyskland	2007DE162PO010	Niedersachsens regionala program (utom Lüneburg)	IO 3. Stöd till den särskilda infrastrukturen för hållbar tillväxt

Bilaga IV – Lista över granskade projekt

Medlems- stat	Projektnamn	Programperiod	Besökt Ja/Nej	Typ av plats	Grad av självständighet	Läget vid tidpunkten för revisionen	Totalt Eruf- belopp (mn EUR)*	Antal output- indikatorer	Antal resultat- indikatorer
Portugal	Coimbras universitet	2014–2020	Ja	Kulturarvsplats	Självständigt	Pågår	e.t.	1	0
Portugal	Convento Abrantes	2014–2020	Ja	Kulturarvsplats	Ej självständigt	Pågår	e.t.	1	1
Portugal	OLIVA	2007–2013	Ja	Ny kulturell infrastruktur	Ej självständigt	Slutfört 2015	6,9	12	9
Portugal	Rota das Catedrais	2007–2013	Ja	Kulturarvsplats	Självständigt	Slutfört 2015	1,9	9	7
Portugal	Centro Cultural de Viana	2007–2013	Ja	Ny kulturell infrastruktur	Ej självständigt	Slutfört 2014	10,7	2	1
Polen	Jasna Góra Częstochowa	2014–2020	Ja	Kulturarvsplats	Självständigt	Slutfört 2018	4,1	2	3
Polen	Toruń – gamla staden	2014–2020	Ja	Kulturarvsplats	Ej självständigt	Pågår	e.t.	5	4

Medlems- stat	Projektnamn	Programperiod	Besökt Ja/Nej	Typ av plats	Grad av självständighet	Läget vid tidpunkten för revisionen	Totalt Eruf- belopp (mn EUR)*	Antal output- indikatorer	Antal resultat- indikatorer
Polen	Europeiska solidaritetscentr umet i Gdańsk	2007–2013	Ja	Ny kulturell infrastruktur	Självständigt	Slutfört 2014	24,9	1	2
Polen	Paviljongen Fyra kupoler Wrocław	2007–2013	Ja	Kulturarvsplats	Självständigt	Slutfört 2015	12,2	2	2
Polen	NOSPR Katowice	2007–2013	Ja	Ny kulturell infrastruktur	Självständigt	Slutfört 2014	33,7	2	2
Italien	Palazzo Lanfranchi, Matera	2014–2020	Ja	Kulturarvsplats	Ej självständigt	Pågår	e.t.	1	1
Italien	Ex Convento di Sant'Antonio	2014–2020	Ja	Kulturarvsplats	Ej självständigt	Slutfört 2017	2,7	1	2
Italien	Teatro di San Carlo di Napoli	2007–2013	Ja	Kulturarvsplats	Självständigt	Slutfört 2010	19,7	0	1
Italien	Villa Campolieto	2007–2013	Ja	Kulturarvsplats	Självständigt	Slutfört 2015	4,2	1	4

Medlems- stat	Projektnamn	Programperiod	Besökt Ja/Nej	Typ av plats	Grad av självständighet	Läget vid tidpunkten för revisionen	Totalt Eruf- belopp (mn EUR)*	Antal output- indikatorer	Antal resultat- indikatorer
Italien	Pompeji (Casa dell'Efebo)	2007–2013	Ja	Kulturarvsplats	Självständigt	Slutfört 2015	0,6	3	1
Rumänien	Mănăstirea Moldovita	2007–2013	Nej	Kulturarvsplats	Självständigt	Slutfört 2012	1,1	6	8
Rumänien	Muzeul Judetean Buzău	2007–2013	Nej	Kulturarvsplats	Självständigt	Slutfört 2015	4,7	3	11
Rumänien	Palatul Patriarhiei, Bukarest	2007–2013	Nej	Kulturarvsplats	Självständigt	Slutfört 2015	12,6	7	1
Frankrike	Centre Eurorégional des cultures urbaines (Lille)	2007–2013	Nej	Ny kulturell infrastruktur	Ej självständigt	Slutfört 2014	3,6	2	0
Frankrike	Halle au sucre (Dunkerque)	2007–2013	Nej	Ny kulturell infrastruktur	Ej självständigt	Slutfört 2014	6,9	2	0
Frankrike	Musée du Louvre Lens	2007–2013	Nej	Ny kulturell infrastruktur	Självständigt	Slutfört 2012	35,0	2	0

Medlems- stat	Projektnamn	Programperiod	Besökt Ja/Nej	Typ av plats	Grad av självständighet	Läget vid tidpunkten för revisionen	Totalt Eruf- belopp (mn EUR)*	Antal output- indikatorer	Antal resultat- indikatorer
Kroatien	Muzej Rijeka (Karlovac)	2007–2013	Nej	Ny kulturell infrastruktur	Självständigt	Slutfört 2016	4,7	8	3
Kroatien	Kneževa palače (Zadar)	2007–2013	Nej	Kulturarvsplats	Ej självständigt	Slutfört 2016	4,7	3	4
Kroatien	Ivanina kuća bajke (Ogulin)	2007–2013	Nej	Ny kulturell infrastruktur	Självständigt	Slutfört 2013	0,9	5	3
Tyskland	Dom-Museum Hildesheim	2007–2013	Nej	Kulturarvsplats	Ej självständigt	Slutfört 2015	3,5	0	0
Tyskland	Kulturetage Oldenburg	2007–2013	Nej	Ny kulturell infrastruktur	Självständigt	Slutfört 2011	2,0	0	0
Tyskland	Sprengel Museum Hannover	2007–2013	Nej	Ny kulturell infrastruktur	Ej självständigt	Slutfört 2015	11,6	0	0

Anm.: Indikatorerna avser projektens ekonomiska, sociala eller kulturella dimension.

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga V – Översikt över de 21 granskade urvalsförfarandena

Tabellen ger en översikt över de krav som stödmottagarna enligt de förvaltande myndigheterna skulle uppfylla när de ansökte om Eruf-finansiering. I tabellen anges om kraven betraktades som tillåtlighets- eller urvalskriterium. Tillåtlighetskriterierna inbegriper kriterier för stödberättigande och måste vara uppfyllda för att stödmottagarna ska anses berättigade till finansiering. Uppfyllelse av ett urvalskriterium innebär en fördel för stödmottagaren (i form av extra poäng) men är inte obligatoriskt.

Förvaltande myndigheters krav/Andel urvalsförfaranden där stödmottagarna var skyldiga att uppfylla kravet	Programperioden 2007–2013			Programperioden 2014–2020		
	Tillåtlighets-kriterier	Urvals-kriterier	Högsta genomsnittliga tilldelade viktning (i förekommande fall)	Tillåtlighets-kriterier	Urvals-kriterier	Högsta genomsnittliga tilldelade viktning (i förekommande fall)
Projektets ekonomiska effekt			23 %			26 %
Projektets sociala effekt			17 %			16 %
Ökning av antalet besökare			17 %			12 %
Införlivande i en lokal utvecklingsstrategi			12 %			13 %
Projektets kulturella effekt						
- Projektets kulturella kvalitet			e.t.			11 %
- Förekomst av ett kulturmärke (Unescos eller ett nationellt märke)			10 %			12 %
- Deltagande i EU-initiativ (eller märken)			e.t.			e.t.
- Akut behov av fysiska åtgärder			11 %			11 %
- Effekt på anseendet och kulturarvsfrämjandet			e.t.			8 %
Restaurering/Underhåll av platsen						
- Kvalitet på de arbeten som ska utföras			12 %			15 %
- Fysiskt underhåll och underhållsplaner			0 %			e.t.
Finansiell hållbarhet						
- Rapportens kostnadseffektivitet			15 %			6 %
- Finansiell hållbarhet kan påvisas			12 %			7 %

	Ett krav i mellan 75 och 100 % av alla granskade urvalsförfaranden
	Ett krav i mellan 50 och 75 % av alla granskade urvalsförfaranden
	Ett krav i mellan 25 och 50 % av alla granskade urvalsförfaranden
	Ett krav i mindre än 25 % av alla granskade urvalsförfaranden
	Inte ett krav i något granskat urvalsförfarande

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga VI – Lista över de viktigaste policydokumenten avseende kulturplatser

Dokumentets titel	Typ av dokument	Datum
Behovet att framhäva kulturarvet i EU:s politik	Rådets slutsatser	2018
Europeisk ram för åtgärder för kulturarv	Arbetsdokument från kommissionens avdelningar	2018
Europaåret för kulturarv	Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2017/864	2017
En enhetlig EU-politik för den kulturella och kreativa sektorn	Parlamentets resolution	2016
En integrerad kulturarvsstrategi för Europa	Parlamentets resolution	2015
En integrerad kulturarvsstrategi för Europa	Meddelande från kommissionen	2014
Kartläggning av kulturarvsrelaterade åtgärder i EU:s politikområden, program och verksamheter	Meddelande från kommissionen	2014
Kulturarvet som en strategisk resurs för ett hållbart Europa	Rådets slutsatser	2014
Att främja de kulturella och kreativa sektorerna för att främja tillväxt och sysselsättning i EU	Meddelande från kommissionen	2012

Källa: Revisionsrätten.

Bilaga VII – Viktigaste kännetecknen för europeiska kulturarvsmärket, världsarvslistan och kulturvägar

	EU:s europeiska kulturarvsmärke ¹⁾	Unescos världsarv ²⁾	Europarådets kulturvägar ³⁾
Inrättades	2011	1972	1987
Ansvariga myndigheter	Medlemsstaterna	Konventionsstaterna	Europarådet, utökat delavtal om kulturvägar
Antal platser/nätverk med utmärkelser	38 platser	1 092 platser, varav 373 i EU	38 inrättade europeiska nätverk
Antal länder med platser/nätverk med utmärkelser	18	167	62
Viktigaste övergripande principer	Främja europeisk integration, historia och kultur samt europeiska värden	Skydda kulturarv med enastående universellt värde	Främja en gemensam europeisk identitet och gemensamma europeiska värderingar, interkulturell dialog, ett europeiskt minne, europeisk historia och europeiskt kulturarv
Huvudkriterier för tilldelning av utmärkelser	Europeisk betydelse	Enastående universellt värde	Europeiskt värde + transnationell dimension + europeiskt minne, europeisk historia och europeiskt kulturarv
Övervakningsintervall	Vart fjärde år	Vart sjätte år	Vart tredje år
Utvärdering på platsen	Baserat på självrapportering	Baserat på självrapportering	Görs av en oberoende expert
Aspekter som framför allt övervakas	Feedback kring utmärkelser (fördelar, antal besökare etc.), verksamheter till nästa period och kommunikationsbehov	Bevarandestatus, förvaltning, övervakningsförfaranden, verksamheter, risker, ny lagstiftning och effekter av utmärkelser	Teman, verksamheter och förvaltning av nätverken, kommunikation och publikationer, effekter på turismen och ekonomin, finansiell situation och styrning
Reaktiv övervakning av hotade platser	Nej	Ja	Nej
Återkallande möjligt	Ja	Ja	Ja, efter ett år av särskild övervakning

Källa: Revisionsrätten, på grundval av 1) beslut nr 1194/2011/EU om inrättande av Europeiska unionens insats för det europeiska kulturarvsmärket (EUT L 303, 22.11.2011, s. 1), 2) 2017 års operativa riktlinjer för genomförandet av Världsarvskonventionen och 3) information från Europarådets kulturvägar och resolution CM/Res(2013)67 om ändring av reglerna för tilldelning av utmärkelser "europeisk kulturväg".

Bilaga VIII – Utveckling av Eruf-ramen för investeringar i kulturplatser

	2007–2013 ¹⁾	2014–2020 ²⁾	Kommissionens förslag för 2021–2027 ³⁾
Prioriteringar för investeringar avseende kulturplatser	Inga särskilda mål eller investeringsprioriteringar fastställdes i förordningen	<u>Investeringsprioritering 6c</u> : ”bevara, skydda, främja och utveckla natur- och kulturarvet” <u>Investeringsprioritering 8b</u> : ”[...] ökad tillgång till och utveckling av specifika natur- och kulturreсурser” <u>Investeringsprioritering 9a</u> : ”investera i infrastruktur på [...] det sociala området [...] genom förbättrad tillgång till sociala och kulturella tjänster samt rekreationstjänster [...]”	<u>Särskilt mål 5 i</u> : ”främja en integrerad social, ekonomisk och miljömässig utveckling, kulturarvet och säkerhet i stadsområden” <u>Särskilt mål 5 ii</u> : ”främja en integrerad, social, ekonomisk och miljömässig lokal utveckling, kulturarvet och säkerhet, inklusive på landsbygden och i kustområden, även genom lokalt ledd utveckling”
Utgiftskoder	58 Skydd och bevarande av kulturarvet 59 Utveckling av infrastruktur för kultur, exklusive kulturella tjänster	094 Skydd, utveckling och främjande av offentliga kulturtillgångar och kulturarv	129 Skydd, utveckling och främjande av kulturarv och kulturella tjänster
Outputindikatorer	Ingen kärnindikator fastställd för kulturplatser	<u>Hållbar turism</u> ”Ökning av antalet förväntade besök på kultur- och naturarvsplatser och turistattraktioner som får stöd”	<u>Gemensam indikator</u> : RCO 77 – Kapacitet hos kultur- och turistinfrastruktur som får stöd
Resultatindikatorer	Ingen kärnindikator fastställd för kultur	Inga gemensamma resultatindikatorer fastställdes i förordningen	<u>Gemensamma indikatorer</u> : RCR 77 – Antalet turister/besök till platser som får stöd RCR 78 – Användare som har nytta av kulturinfrastruktur som får stöd

Källor: Revisionsrätten, på grundval av följande: ¹⁾Förordning 1083/2006 och förordning 1828/2006. ²⁾Förordning 1301/2013. ³⁾Vad beträffar utgiftskoder, se förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser, COM(2018) 375 final, bilagorna 1–22, 29.5.2018; vad beträffar återstående information, se förslaget till förordning om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden, bilagorna 1 och 2, COM(2018) 372 final, 29.5.2018.

Bilaga IX – Viktigaste målen för insatsområdena i urvalet och mätning av dem med resultatindikatorer

	Sociala		Kulturella		Ekonomiska	
	2014–2020	2007–2013	2014–2020	2007–2013	2014–2020	2007–2013
Kroatien	Öka sysselsättningen	Resultatindikator finns trots att mål inte har fastställts	Förbättra kulturarvet	Inget mål och ingen resultatindikator fastställd	Öka sysselsättningen och intäkterna från turism	Utveckla företagsklimatet och små och medelstora företags konkurrenskraft
Frankrike	Främja social omvandling	Främja den sociala sammanhållningen	Bevara och utveckla det regionala kulturarvet	Upprusta kulturarvsplatser och bygga Louvre-Lens-museet	Främja ekonomisk omvandling	Stärka den regionala spetskompetensen och attraktionskraften
Tyskland	Inget mål och ingen resultatindikator har fastställts	Resultatindikator finns trots att mål inte har fastställts	Göra användningen av kulturarvet hållbarare	Inget mål och ingen resultatindikator fastställd	Bevara städernas attraktivitet	Utnyttja turismpotentialen för att öka konkurrenskraften
Italien	Förbättra villkoren och reglerna för användning av kulturarvet	Förbättra användningen av kultur- och naturresurser	Förbättra villkoren och reglerna för utbudet av kulturarvet	Förbättra bevarandet av kultur- och naturresurser	Främja kulturarvet och turismen för nationell tillväxt	Öka regionala territoriers attraktivitet

	Sociala		Kulturella		Ekonomiska	
Polen	Förbättra tillgängligheten till kulturplatser	Öka tillgången till kultur och använda kulturarvet ändamålsenligt	Inget mål och ingen resultatindikator fastställd	Förbättra den kulturella infrastrukturen och bevara kulturarvet	Förbättra den ekonomiska konkurrenskraften	Öka Polens attraktivitet
Portugal	Öka tillfredsställelsen bland de boende	Lokal och urban sammanhållning genom stärkande av kollektiva tjänster	Främja stärkande av kulturarvet	Främja kultur och kreativitet	Befästa regionen som en turistdestination	Ekonomiskt främjande av specifika resurser
Rumänien	Öka livskvaliteten	Skapa jobb genom att utveckla turismen	Bevara och ta tillvara kulturarv och identitet	Restaurering och hållbart tillvaratagande av kulturarv	Stärka den lokala utvecklingen	Hållbar utveckling och hållbart främjande av turism

	Ingen resultatindikator för det målet
	Mellan en och två resultatindikatorer
	Tre eller fler resultatindikatorer

Källa: Revisionsrätten.

Akronymer och förkortningar

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden.

ESI-fonder: europeiska struktur- och investeringsfonder.

GD: generaldirektorat.

OP: operativt program.

Ordlista

ekonomiskt mål: ett mål som i regel avser produktivitet och/eller sysselsättning.

europiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder): de fem viktigaste EU-fonderna som tillsammans stöder den ekonomiska utvecklingen i EU, nämligen Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden; de regleras av en gemensam uppsättning regler.

kulturellt mål: ett mål för att skydda och främja den materiella och immateriella kulturella mångfalden (kulturplatser, musikframträdanden, konstutställningar etc.).

operativt program: den grundläggande ramen för genomförande av EU-finansierade sammanhållningsprojekt under en fastställd period som återspeglar de prioriteringar och mål som fastställts i partnerskapsöverenskommelser mellan kommissionen och enskilda medlemsstater.

partnerskapsöverenskommelse: en överenskommelse mellan kommissionen och en medlemsstat eller ett tredjeland/tredjeländer inom ramen för ett av EU:s utgiftsprogram, i vilken exempelvis strategiska planer, investeringsprioriteringar eller handelsvillkor eller villkor för tillhandahållande av utvecklingsbistånd fastställs.

socialt mål: ett mål som syftar till att ge alla samhällsgrupper (även missgynnade personer och personer med funktionsnedsättningar) tillgång till kulturplatser, demokratisera kunskap och främja utbildning och sysselsättning.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”EU:S INVESTERINGAR I KULTURPLATSER: ÖKAT FOKUS OCH BÄTTRE SAMORDNING BEHÖVS”

SAMMANFATTNING

VI: Andra strecksatsen – Den strategiska ramen för kulturpolitiken i Europeiska unionen, utformad av Europeiska kommissionen (se särskilt *En ny europeisk agenda för kultur*), är inriktad på kulturens bidrag till Europas samhällen, ekonomier och internationella förbindelser. Den inriktas inte särskilt på främjandet av kulturplatser.

Erufs investeringar i restaurering av kulturplatser gör det ofta möjligt för dessa platser att sedan delta i EU:s kulturinitiativ.

Tredje strecksatsen: Erufs främsta mål är att bidra till att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen. Enligt punkt 11 i ingressen till Eruf-förordningen bör Eruf-finansiering av kultur och stöd till kulturarv grundas på om verksamheten ingår i en territoriell strategi för ett särskilt område eller i vilken utsträckning den bidrar till sysselsättningsfrämjande tillväxt.

Dessutom är kultur ett område på vilket främst medlemsstaten är behörig, och där Europeiska kommissionen måste följa subsidiaritetsprincipen.

VII: De ekonomiska och sociala målen för Erufs operativa program och projekt ligger vanligen i linje med den rättsliga grunden för sammanhållningspolitiken i fördraget.

VIII. a) Kommissionen godtar rekommendationen.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

c) Kommissionen godtar rekommendationen.

Redan i omnibusförordningen som trädde i kraft 2018 infördes ytterligare möjligheter till förenklade kostnadsalternativ för Erufs medfinansiering, och dessa möjligheter utvidgades även i kommissionens förslag som ska gälla efter 2020.

Enligt kommissionens förslag måste de förvaltande myndigheterna kontrollera att stödmottagarna har de nödvändiga ekonomiska resurserna och mekanismerna för att täcka drifts- och underhållskostnader.

d) Kommissionen godtar rekommendationen.

IAKTTAGELSER

Den strategiska ramen för EU:s åtgärder återspeglar fördragen och EU:s stödjande roll i förhållande till kultur. Dessutom analyseras i den föreliggande rapporten endast de tillgängliga medlen för kulturella infrastrukturprojekt (dvs. ESI-fonder), samtidigt som antagandet som görs här rör EU-finansiering totalt sett.

17. När det gäller Erufs investeringar är målet social och ekonomisk utveckling. Alla investeringar med en kulturell dimension måste bidra till att uppnå detta mål. Ramen för Erufs stöd anges i bilaga I till förordningen om gemensamma bestämmelser.

Kommissionen skiljer mellan en EU-ram för investeringar i kulturplatser och en EU-ram för EU:s åtgärder för kultur.

19. Det finns bara en strategisk EU-ram för kultur, dvs. den nya europeiska agendan för kultur.

23. Den enda EU-fond som är särskilt inriktad på kultur är programmet Kreativa Europa, som tar hänsyn till EU:s aktuella agenda för kultur.

Andra EU-fonder har andra mål och är beroende av andra politiska strategier.

29. Ingen av de befintliga EU-utmärkelserna för kultur utformades med tanke på att de senare skulle utlösa EU-finansiering. Kommissionens kulturinitiativ och Eruf-finansiering har skilda mål, och de är inte avhängiga varandra.

Europeiska kulturarvsmärket och andra kommissionsinitiativ, t.ex. Europeisk kulturhuvudstad, tilldelas ofta städer/platser som tidigare gynnades av Erufs investeringar. Stödet från Eruf gjorde det möjligt för dem att därefter få utmärkelsen. Ett bra exempel på detta är Wrocław, som tack vare Erufs investeringar under perioden 2007–2013 blev Europeisk kulturhuvudstad 2016.

31. Fastställandet av kriterier för att välja ut projekt och urvalet ansvarar medlemsstaterna för. Övervakningskommittén ska granska och godkänna den metod och de kriterier som används för att välja ut insatser (artikel 110.2a i förordningen om gemensamma bestämmelser).

34. De olika EU-fonderna är utformade för att komplettera varandra. När det gäller ESI-fonder med delad förvaltning ska medlemsstaterna fastställa ”Bestämmelser enligt medlemsstaternas institutionella ramar för samordningen mellan de europeiska struktur- och investeringsfonderna och andra finansieringsinstrument på unionsnivå och nationell nivå samt med EIB” i partnerskapsavtalen (artikel 15.1b i i förordningen om gemensamma bestämmelser).

36. Kravet att inrätta arrangemang som säkerställer samordning mellan ESI-fonderna och andra finansieringsinstrument på unionsnivå och nationell nivå samt med EIB innebär inte att detaljerade samordningsmekanismer för varje specifik typ av investeringar som finansieras genom ESI-fonderna ska upprättas. Detta gäller särskilt investeringar som t.ex. stöd till kulturplatser, som är av begränsad storlek i de flesta av Erufs program.

37. Se kommissionens svar på punkt 23.

39. Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser ska medlemsstaterna rapportera ekonomiska uppgifter till kommissionen på ett systematiskt sätt för Eruf (malltabeller för regelbunden rapportering anges i kommissionens genomförandeförordning).

40. Det finns ingen särskild EU-förordning om kulturstatistik. Huvuddelen av EU:s statistik över kultur härrör från olika undersökningar och datainsamlingar som är reglerade (obligatoriska), t.ex. den europeiska arbetskraftsundersökningen, statistik över företagsstrukturer och nationalräkenskaper. Kulturobjekt kan dock inte alltid särskiljas i resultaten från dessa undersökningar (dvs. detaljer som är relevanta för kultur finns inte tillgängliga i uppgifter som skickas till Eurostat).

43. Kommissionen erinrar om att Eruf inte är avsett att tillhandahålla sådana ramar för kulturplatser.

Kommissionen betonar att EU inte har behörighet att fastställa ramar för investeringar i kulturplatser, utan att det är en fråga för medlemsstaterna.

48. Kommissionen noterar att begränsningen till småskalig kulturell infrastruktur inte var en del av kommissionens förslag till den nuvarande Eruf-förordningen (COM(2011) 614 final) utan infördes av medlagstiftarna i förhandlingarna med Europaparlamentet och rådet.

50. Kommissionen måste prioritera investeringar i kultur jämfört med andra sektorer som transport eller miljö och se till att förutsättningarna finns för att maximera deras effekter, vilket är orsaken till att det kan bli vissa minskningar.

51. Kommissionen betonar att den endast kan kräva att medlemsstaterna utformar sina partnerskapsöverenskommelser och operativa program i enlighet med de förordningar som godkänts av medlagstiftarna. Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser ska medlemsstaterna använda ESI-fonder för att på ett effektivt sätt bidra till unionens strategi för smart och hållbar tillväxt för alla. Det kräver ingen anpassning till någon kulturagenda.

52. Kommissionen anser att Eruf-investeringarnas ändamålsenlighet endast kan bedömas i förhållande till Erufs mål, dvs. att främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.

61. Fokus för Eruf-finansierade projekt beror på det tematiska mål enligt vilket de finansieras. De tematiska målen 1–3 inriktas förvisso på tillväxt och konkurrenskraft. Kulturprojekt enligt tematiskt mål 6 syftade emellertid till att bevara och skydda miljön och främja ett effektivt resursutnyttjande.

Om en investering ägde rum enligt tematiskt mål 9 (t.ex. för tillgång till kulturtjänster) inriktades den på att främja social delaktighet samt på att bekämpa fattigdom och all diskriminering.

Gemensamt svar 63 och 64

Kommissionen understryker att även om vissa resultatindikatorer inte uppnåddes vid den tidpunkt då de underliggande projekten avslutades, kan de nås vid tidpunkten då respektive program avslutades, eftersom det tar tid för resultaten att realiseras.

Kommissionen noterar att det finns lagstiftningskrav för att ange resultatindikatorer för prioriterade områden, men inte på projektnivå.

65. Kommissionen betonar att strängare krav för rapportering av resultat har införts i och med programplaneringsperioden 2014–2020. Revisioner på nationell nivå och på EU-nivå genomförs för system som används för att samla in, kontrollera och rapportera indikatorer. Otillförlitliga resultat betraktas som en svaghet i förvaltnings- och kontrollsystemet och kan leda till inställning av betalningar.

Kommissionen anser att det visserligen fortfarande finns utrymme för förbättringar men att det är viktiga steg och ett starkt incitament för programmyndigheterna att uppnå ökad tillförlitlighet.

66. Kommissionen noterar att en delrestaurering i vissa fall var en nödvändighet i den meningen att underlåtethet att ingripa kunde ha lett till en stängning av platsen, och därför är det inte alltid ett mål i sig att öka antalet besökare.

När det gäller Eruf och den gemensamma indikatorn ”ökning av antalet förväntade besök på kultur- och naturarvsplatser” uttrycker denna den förväntade ökningen av antalet besök på en plats året efter projektets slutförande. De förvaltande myndigheterna fastställer metoden för att uppskatta det förväntade antalet som kan baseras på efterfrågeanalys. De förvaltande myndigheterna behöver inte rapportera det faktiska antalet besökare enligt denna gemensamma indikator.

67. Vid delad förvaltning övervakar kommissionen aggregerade resultat och resultat på program- och prioriteringsnivå. Det finns inget lagstiftningskrav på att ange resultatindikatorer på projektnivå. En väl utformad interventionslogik ska säkerställa att utfall och resultat på projektnivå bidrar till att nå de förväntade resultaten för de operativa programmen, som även de påverkas av externa faktorer. Därför anser kommissionen att bedömningen av projektens bidrag till programmets mål uttryckt med deras resultatindikatorer inte kan mätas genom resultatet av enskilda projekt, utan kräver en konsekvensutvärdering.

69. Kommissionen delar denna oro och påminner om att det finns en rättslig skyldighet för stödmottagaren att återbetala EU-bidraget i händelse av en väsentlig förändring av insatsen inom fem år efter slutbetalningen till stödmottagaren (artikel 71 i förordningen om gemensamma bestämmelser). I detta avseende kan underlåtetheten att underhålla en restaurerad kulturplats utgöra en väsentlig förändring av villkoren för insatsens genomförande som underminerar de ursprungliga målen för Erufs investering.

72. Tilldelningen av Eruf-medel till projekt drivs av sammanhållningspolitikens mål och av de särskilda mål som formuleras för de operativa programmen, som oftast inte är kulturinriktade.

73. Kommissionen betonar att den inte har befogenheter att sträcka sig längre än rapporteringskraven i artikel 6 i beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen. Detta kräver att medlemsstaterna ger kommissionen tillgång till en sammanfattning av sina riskbedömningar och en bedömning av sin riskhanteringsförmåga, med fokus på viktiga risker som fastställts på nationell (eller regional) nivå.

74. Den gemensamma indikatorn ”ökningen av antalet besökare på platserna” används endast av de operativa programmen när det är relevant för de insatser som stöds. Erufs stöd förhindrar inte nationella myndigheter att vidta åtgärder för bevarande av kulturarv.

75. Se kommissionens svar på punkt 17.

85. Denna fråga nämns också i reglerna om undantag från statligt stöd, som måste respekteras från och med 2014 när Eruf-stöd beviljas. Dessa regler anger särskilt att stödbeloppet för investeringar i kultur och kulturarv inte får överstiga skillnaden mellan de stödberättigande kostnaderna och rörelseresultatet för investeringen.

90. Att resultatindikatorerna för projekt inom Eruf-programmen 2007–2013 inte uppnåddes medförde inga ekonomiska konsekvenser, eftersom en sådan bestämmelse inte ingick i förordningarna för 2007–2013. Vid delad förvaltning kan de incitamentsmekanismer som Europeiska revisionsrätten hänvisar till endast tillämpas i avtalsarrangemangen mellan projektstödmottagaren och den förvaltande myndigheten.

93. Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser ska insatser som medfinansierats av Eruf upprätthålla sin karaktär, sina mål och genomförandevillkoren under en period på minst fem år från slutbetalningen till stödmottagaren. Medlemsstaterna övervakar efterlevnaden av denna lagbestämmelse.

Det nuvarande kravet på utvärdering av effekterna av alla Eruf-insatser utgör ett incitament för medlemsstaterna att anta ett medellångt perspektiv när de planerar och programplanerar genomförandet av insatserna, vilket även implicit sörjer för investeringsresultatens varaktighet. Den direkta övervakningen av varaktigheten hos projektresultaten är dock fortfarande medlemsstaternas ansvar.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

98. Kommissionen noterar att EU:s utmärkelser/initiativ ofta tilldelas de platser som nyligen byggts eller renoverats tack vare Eruf-finansiering.

Rekommendation 1 – Utforma en lämplig ram för kultur i enlighet med de befogenheter som anges i fördragen

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 2 – Se till att privata medel kanaliseras till skyddet av Europas kulturarv

Kommissionen godtar rekommendationen.

102. Eruf-förordningen behandlar inte fysisk bevarande av finansierade kulturplatser som ett självständigt mål. Utan att vara en del av en nationell eller regional utvecklingsstrategi kan Eruf dessutom inte finansiera bevarandet av hotade platser.

105. Kommissionen noterar att förordningen om gemensamma bestämmelser inte kräver en övervakning av projektens prestation efter den lagfästa femåriga varaktighetsperioden. Det nuvarande kravet på utvärdering av effekterna av alla Eruf-insatser utgör ett incitament för medlemsstaterna att anta ett medellångt perspektiv när de planerar och programplanerar genomförandet av insatserna, vilket även implicit sörjer för investeringsresultatens varaktighet. Den direkta övervakningen av varaktigheten hos projektresultaten är dock fortfarande medlemsstaternas ansvar.

Tillämpning av incitaments- och sanktionssystem beroende på projektens prestation faller under nationell behörighet.

Rekommendation 3 – Stärk den finansiella hållbarheten för kulturplatser som finansieras av Eruf

Kommissionen godtar rekommendationen.

Redan i omnibusförordningen som trädde i kraft 2018 infördes ytterligare möjligheter till förenklade kostnadsalternativ för Erufs medfinansiering, och dessa möjligheter utvidgades även i kommissionens förslag som ska gälla efter 2020.

Enligt kommissionens förslag måste de förvaltande myndigheterna kontrollera att stödmottagarna har de nödvändiga ekonomiska resurserna och mekanismerna för att täcka drifts- och underhållskostnader.

Rekommendation 4 – Vidta mer specifika åtgärder för att bevara kulturarvsplatser

Kommissionen godtar rekommendationen.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Iliana Ivanova är ordförande. Revisionen leddes av revisionsrättens ledamot Pietro Russo med stöd av Chiara Cipriani (kanslichef), Benjamin Jakob (attaché), Emmanuel Rauch (förstechef), Sara Pimentel (uppgiftsansvarig) och Ana Popescu, Bernard Witkos, Dana Smid Foltynova, Jussi Bright, Paulo Manuel Carichas, Sabine Maur-Helmes, Thierry Lavigne och Tristan Le Guen (revisorer). Hannah Critoph och Richard Moore gav språkligt stöd.



Från vänster: Sabine Maur-Helmes, Tristan Le Guen, Chiara Cipriani, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Emmanuel Rauch, Sara Pimentel, Jussi Bright och Dana Smid Foltynova.

Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	12.12.2018
Den preliminära rapporten skickades officiellt till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	6.1.2020
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	26.2.2020
Kommissionens (eller andra revisionsobjekts) officiella svar hade tagits emot på alla språk	24.3.2020

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen 2020.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande regleras av [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Foto ruta 1: © Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.

Bild 2: Ikoner gjorda av [Pixel perfect](#) från <https://flaticon.com>.

Foton ruta 3: © Katowices stad.

Foto ruta 4: © Fotograf: Luciano Romano.

Foto ruta 7: © Fotograf: Henrique Patricio.

Foto 1 ruta 10: Källa: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, från Parco Archeologico di Pompei.

Foto 2 ruta 10: Källa: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, januari 2016, från Parco Archeologico di Pompei.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte kontrollerar dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-4442-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/8369	QJ-AB-20-005-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-4461-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/584843	QJ-AB-20-005-SV-Q

På kulturområdet fastställer fördraget som överordnat mål att EU ska respektera rikedomerna hos sin kulturella mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas. Eftersom kulturfrågor huvudsakligen är medlemsstaternas behörighet kan unionen endast uppmuntra till samarbete mellan medlemsstater och stödja eller komplettera deras insatser.

Vi bedömde de ekonomiska, sociala och kulturella effekterna av Eruf-investeringar i kulturplatser och kulturplatsernas finansiella och fysiska hållbarhet. Vi granskade kommissionens arbete och bedömde 27 projekt i sju medlemsstater.

Slutsatsen av revisionen är att den nuvarande ramen saknar fokus och behöver samordnas bättre för att säkerställa att Eruf-investeringarna i kulturplatser blir ändamålsenliga och hållbara.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors