

Bruxelles, den 30.5.2018
SWD(2018) 291 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**Forslag til forordning om oprettelse af programmet for rettigheder og værdier
Forslag til forordning om oprettelse af programmet for retlige anliggender
Forslag til forordning om oprettelse af programmet Et Kreativt Europa**

{COM(2018) 383 final} - {SEC(2018) 274 final} - {SWD(2018) 290 final}

Denne konsekvensanalyse blev udarbejdet for at analysere et muligt forslag til et program for europæisk kultur, rettigheder og værdier – som ville have samlet programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab 2014-2020, programmet Europa for Borgerne og programmet Et Kreativt Europa – og programmet for retlige anliggender. Den 2. maj 2018 vedtog Kommissionen sit forslag til en ny flerårig finansiel ramme (FFR) for 2021-2027. Kommissionen besluttede at oprette det selvstændige program Et Kreativt Europa og at oprette Fonden for Retfærdighed, Rettigheder og Værdier med to tilknyttede finansieringsprogrammer, nemlig programmet for retlige anliggender og programmet for rettigheder og værdier. Konsekvensanalysen er fortsat relevant som grundlag for disse initiativer. I henhold til [disse forslag](#) tildeles programmet for retlige anliggender og programmet for rettigheder og værdier i løbet af denne periode et budget på 947 mio. EUR, mens programmet Et Kreativt Europa tildeles et budget på 1 850 mio. EUR.

Denne konsekvensanalyse blev udarbejdet til støtte for udarbejdelsen af fremtidige finansieringsprogrammer for værdier, rettigheder, retfærdighed, kultur, medier og borgerdeltagelse. Den indeholder en analyse af muligheden for at skabe en ramme for EU's værdier i EU's budget ved at sammenlægge fire nuværende finansieringsprogrammer – rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab, Europa for Borgerne, Et Kreativt Europa og retlige anliggender – samt to budgetposter. Formålet er at forenkle og strømline finansieringen, udvikle synergier mellem eksisterende programmer, sikre et klart fokus på EU-merværdi og nå en kritisk masse af midler for at fremme og beskytte EU's fælles værdier og skabe håndgribelige resultater for EU's borgere.

Udgangspunktet for konsekvensanalysen er, at Den Europæiske Union bygger på et fællesskab af værdier, som alle borgerne deler, og som har rødder i Europas historie, demokratiske principper og identitet. Disse principper er forankret i EU-traktaten og i EU's charter om grundlæggende rettigheder og omfatter navnlig ikkeforskelsbehandling og ligestilling, racismebekæmpelse og tolerance samt retsstatsprincippet og retsvæsenets uafhængighed. De omfatter også kulturel mangfoldighed, ytringsfrihed, herunder mediefrihed, pluralisme, borgerdeltagelse og kunstnerisk frihed. Vores kreative frembringelser udgør vores fælles kulturarv og bidrager til vores kulturelle og sproglige mangfoldighed, og de afspejler og fremhæver således betydningen af den kunstneriske og kreative frihed i Europa. Disse kreative frembringelser yder samtidig et vigtigt bidrag til bekæmpelsen af alle former for forskelsbehandling, herunder racisme og fremmedhad, og er del af kernen af EU-projektet og EU's identitet. De kulturelle og kreative sektorer skal være robuste og konkurrencedygtige, hvis de skal kunne spille denne inklusive rolle for det europæiske samfund som helhed. Kunstnerisk og kulturelt indhold bør udbredes inden for og uden for Europa.

Der er visse udfordringer, som er fælles for de politikområder, der gennemgås i konsekvensanalysen:

- Vores bestræbelser på at opbygge et stærkt indre marked og et fællesskab baseret på et stærkt kulturelt bånd, fælles værdier, rettigheder, en fælles historisk og kulturel arv og borgernes engagement hæmmes af tendensen til at fokusere på forskellene imellem os i stedet for på det, som forener os. Populistiske, ekstremistiske og nationalistiske bevægelser udfordrer nu idegrundlaget for vores åbne, inklusive, sammenhængende og demokratiske samfund, hvor kulturel deltagelse og formåen baseret på uddannelse gør det muligt at opbygge en tolerant måde at leve sammen på.
- Fragmenteringen af og de begrænsede ressourcer til de nuværende EU-finansieringsprogrammer, som er øremærket til værdier, rettigheder, medborgerskab, kultur og medier, begrænser EU's evne til at imødegå gamle og nye udfordringer. Dette er især klart i forbindelse med den digitale omstilling, og resultatet har været endnu stærkere konkurrence fra amerikanske aktører på det europæiske marked for audiovisuelle og kulturelle tjenester, hvilket har haft en negativ indvirkning på den kulturelle mangfoldighed i Europa.

Det kan få betydelige konsekvenser ikke at gøre noget ved denne dobbelte udfordring, hvis det betyder, at tilliden til de europæiske institutioner og værdier udhules. Kvaliteten af vores demokrati vil kunne blive svækket, og der er allerede bekymrende signaler, f.eks. er det i dag kun halvdelen af de unge europæere, der betragter demokrati som den bedste styreform. Misbrug af onlinenetværk vil kunne betyde øget forskelsbehandling og gøre borgerne mindre trygge i udøvelsen af deres rettigheder. Resultatet kan blive en offentlig opinion, der er stadig mere indadskuende og fastlåst i nationale medier og kulturelle "bobler", en svækkelse af mediefrihed og pluralisme. Dette vil også kunne påvirke udviklingen af en følelse af europæisk kulturel identitet negativt. Det vil desuden svække Europas image på den internationale scene på et tidspunkt, hvor andre globale aktører er i færd med at opbygge deres bløde magt via kulturområdet.

I lyset af ovenstående blev tre scenarier analyseret:

- opretholdelse af status quo med fire finansieringsprogrammer
- udvikling af synergier mellem de eksisterende programmer og samling af disse med henblik på at skabe synergi under en fælles politisk overbygning for EU-værdier med to underliggende finansieringsprogrammer: programmet for europæisk kultur, værdier og rettigheder og programmet for retlige anliggender
- oprettelse af et enkelt finansieringsprogram, der skulle omfatte de fire finansieringsprogrammer, som er anført ovenfor.

Det tredje scenarie om et enkelt finansieringsprogram blev opgivet af grunde, som vedrører retsgrundlaget. Af hensyn til Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling med hensyn til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og Danmarks stilling, som er fastlagt i henholdsvis protokol 21 og 22, der er knyttet som bilag til traktaterne, kræver programmet for retlige anliggender imidlertid et separat retligt instrument, selv om det også er underlagt den almindelige lovgivningsprocedure.

I konsekvensanalysen samles erfaringerne fra programmet "Et Kreativt Europa", programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab og programmet Europa for Borgerne med henblik på at foreslå en ny struktur. Analysen indeholder en gennemgang af gennemførelsesmekanismer, der vil kunne fremme EU's værdier og kultur og samtidig sørge for at opnå målsætningerne om effektivitet, fleksibilitet, synergier og forenkling i overensstemmelse med den næste flerårige finansielle ramme. Resultaterne af midtvejsevalueringen blev taget behørigt i betragtning. Alle de evaluerede programmer har vist, at de tilfører en klar merværdi. Analysen viste imidlertid, at der er plads til forbedring i forhold til den nuværende situation med fire finansieringsprogrammer.

Derfor er det foretrukne alternativ til den nuværende situation og referencescenariet at foreslå udvikling af synergier mellem de eksisterende programmer og samling af disse med henblik på at skabe synergi under en fælles politisk overbygning for EU-værdier med to underliggende finansieringsprogrammer: programmet for europæisk kultur, værdier og rettigheder og programmet for retlige anliggender. Den nye struktur har til formål at udvikle synergier mellem politikkerne, når der er et fælles grundlag for tiltag under hensyntagen til deres særlige træk, at mindske overlapninger og fragmentering, at sikre fleksibilitet i tildelingen af midler og samtidig sørge for en vis grad af forudsigelighed i finansieringen af hver enkelt politik, at fremme tværsektorielle og nyskabende tiltag og at sikre en kritisk masse af ressourcer til fremme af værdier under hensyntagen behovet inden for hvert enkelt politikområde. Med den nye opdeling i klynger vil det være muligt yderligere at udnytte potentialet i de nuværende programmer med henblik på at fremme EU's værdier og øge EU-merværdien. I denne model er det afgørende fuldt ud at udnytte samspelet mellem den kulturelle mangfoldighed, den historiske erindring og potentialet i den kreative sektor på den ene side og principper som retfærdighed, lighed, ikkeforskelsbehandling og rettigheder på den anden side. Unionsborgerskabet vil være fællesnævneren, som gør dette muligt.

Det overordnede initiativ ventes at øge EU's potentiale med hensyn til at fremme og beskytte værdier ved at udvikle synergier mellem de nuværende finansieringsprogrammer. De enkelte politikkers særlige karakteristika, herunder i udformningen af specifikke mål og indsatsområder, bliver imidlertid også anerkendt og fastholdt i det foreslåede program. Strukturen i det europæiske program for rettigheder, værdier og kultur udgør en klar forenkling, idet der i stedet for fire finansieringsprogrammer kun vil være to finansieringsprogrammer. Der er ingen rangorden mellem de forskellige dele af den foreslåede ramme eller mellem prioriteter inden for et indsatsområde, idet udformningen af programmet understøtter fleksibilitet.

Den 20. april 2018 udtalte Udvalget for Forskriftskontrol sig positivt om den ledsagende konsekvensanalyse. Udvalget anbefalede desuden yderligere forbedringer af rapporten, bl.a. at det var vigtigt at udnytte resultaterne af evalueringen fuldt ud, at udforme fremtidige prioriteter bedre og at præcisere de forventede konsekvenser i ændringerne af gennemførelsesmekanismerne. Disse aspekter blev styrket i den endelige udgave af konsekvensanalysen.

Kommissionen besluttede at oprette det selvstændige program Et Kreativt Europa og at oprette Fonden for Retfærdighed, Rettigheder og Værdier med to tilknyttede finansieringsprogrammer, nemlig programmet for retlige anliggender og programmet for rettigheder og værdier. Konsekvensanalysen er fortsat relevant som grundlag for disse initiativer. Denne beslutning er afspejlet i forslaget til den flerårige finansielle ramme efter 2020, som Kommissionen fremlagde den 2. maj 2018.