



Brussel, 30.5.2018
SWD(2018) 291 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een verordening tot vaststelling van het programma Rechten en waarden
Voorstel voor een verordening tot vaststelling van het programma Justitie
Voorstel voor een verordening tot vaststelling van het programma Creatief Europa

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

Deze effectbeoordeling is opgesteld om te analyseren of kan worden voorgesteld de programma's Rechten, gelijkheid en burgerschap 2014–2020, Europa voor de burger, Creatief Europa en Justitie samen te voegen tot één programma Europese cultuur, rechten en waarden. Op 2 mei 2018 heeft de Europese Commissie haar voorstellen inzake het meerjarige financiële kader (MFF) voor de periode 2021–2027 vastgesteld. De Commissie heeft besloten om Creatief Europa te handhaven als zelfstandig programma en een Fonds voor justitie, rechten en waarden in het leven te roepen, dat uit twee financieringsprogramma's bestaat: het programma Justitie en het programma Rechten en waarden. De effectbeoordeling blijft geldig als onderbouwing van al deze initiatieven. Volgens [deze voorstellen](#) beschikken de programma's Justitie en Rechten en waarden voor deze periode over een budget van 947 miljoen EUR, terwijl het programma Creatief Europa een budget van 1,85 miljard EUR krijgt.

Deze effectbeoordeling is opgesteld ter ondersteuning van het opstellen van de toekomstige financieringsprogramma's inzake waarden, rechten, justitie, cultuur, media en burgerparticipatie. De effectbeoordeling biedt een analyse van de haalbaarheid van de totstandbrenging van een kader voor EU-waarden binnen de begroting van de EU, waarbij vier bestaande financieringsprogramma's – Rechten, gelijkheid en burgerschap, Europa voor de burger, Creatief Europa en Justitie, alsmede twee prerogatieve begrotingsonderdelen – worden samengevoegd. Het is de bedoeling de financiering te vereenvoudigen en te stroomlijnen, synergieën tussen de bestaande programma's te ontwikkelen, de Europese toegevoegde waarde in de schijnwerpers te zetten en met de financiering voor de promotie en bescherming van de gemeenschappelijke waarden van de EU een kritische massa te bereiken en de EU-burgers concrete resultaten te bieden.

Het uitgangspunt voor de effectbeoordeling is dat de Europese Unie gegrondvest is op een gemeenschap van waarden die al haar burgers delen en die geworteld is in de geschiedenis, de democratische beginselen en de identiteit van Europa. Deze waarden, die zijn vastgelegd in de EU-Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de EU, zijn met name non-discriminatie en gelijkheid, antiracisme en verdraagzaamheid, de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Ook culturele diversiteit, vrijheid van meningsuiting (inclusief de vrijheid van de media), pluralisme, burgerparticipatie en artistieke vrijheid behoren tot die waarden. Ons cultureel erfgoed en onze culturele en taaldiversiteit benadrukken en weerspiegelen het belang van artistieke en creatieve vrijheid in Europa. Onze cultuur levert ook een belangrijke bijdrage aan de strijd tegen alle vormen van discriminatie, waaronder racisme en vreemdelingenhaat, en vormt de kern van het EU-project en de identiteit van de EU. Om deze inclusieve rol in de Europese samenleving te kunnen spelen, moeten de culturele en creatieve sectoren solide en concurrerend zijn; kunst en culturele werken moeten binnen en buiten Europa te zien zijn.

Sommige uitdagingen zijn gemeenschappelijk voor alle bij de effectbeoordeling onderzochte beleidsterreinen:

- ons streven om niet alleen een krachtige interne markt tot stand te brengen, maar ook een gemeenschap die haar wortels heeft in onze gemeenschappelijke culturele banden, onze gedeelde waarden en rechten, ons historisch en cultureel erfgoed en de betrokkenheid van de mensen, ondervindt hinder van de tendens om vooral op onze onderlinge verschillen te letten en niet op wat ons verenigt. Populistische, extremistische en nationalistische bewegingen keren zich tegen het idee van een open, inclusieve, hechte en democratische samenleving waar deelname aan de cultuur en het creatieve vermogen op basis van onderwijs ons in staat stellen om een weerbaarder manier van samenleven tot stand te brengen.
- Het versnipperde karakter en de beperkte middelen waarover kan worden beschikt in het kader van de huidige financieringsprogramma's op het gebied van waarden, rechten, burgerschap, cultuur en media beperken het vermogen van de EU om het hoofd te bieden aan reeds bestaande en nieuwe uitdagingen. Dat geldt met name in de context van de digitale omwenteling, en het gevolg is dat we

op de Europese audiovisuele en culturele markten steeds meer concurrentie ondervinden van Amerikaanse bedrijven, wat tot concrete negatieve gevolgen voor de Europese culturele diversiteit heeft geleid.

Als we niet ingaan op deze dubbele uitdaging, kan dat enorme consequenties hebben en kan het vertrouwen in de Europese instellingen en waarden worden aangetast. Onze democratie zou worden verzwakt en er zijn bijvoorbeeld al verontrustende signalen dat nog maar de helft van de Europese jongeren tegenwoordig de democratie als de best mogelijke regeringsvorm ziet. Discriminatie kan worden versterkt door misbruik van onlinenetwerken als de burgers zich te onzeker voelen om hun rechten uit te oefenen. Het is mogelijk dat de publieke opinie steeds meer in zichzelf gekeerd raakt, zich nog uitsluitend richt op de nationale media en vast komt te zitten in culturele bubbels, wat funest is voor de vrijheid van de media en het pluralisme. Ook de ontwikkeling van een gevoel van Europese identiteit zou hieronder te leiden hebben. Het imago van Europa in de wereld zou worden verzwakt, juist nu andere mondiale spelers cultuur inzetten om hun soft power te versterken.

Gezien deze ontwikkelingen zijn drie scenario's onderzocht:

- de status quo – handhaving van de huidige vier financieringsprogramma's;
- een tweede scenario, waarbij synergieën worden ontwikkeld tussen de huidige programma's en deze synergieën onder een gemeenschappelijke politieke noemer van EU-waarden worden gebracht, met twee onderliggende financieringsprogramma's: Europese cultuur, rechten en waarden en Justitie;
- het derde scenario behelst de instelling van één financieringsprogramma dat alle vier bovengenoemde financieringsprogramma's bestrijkt.

Dit derde scenario is afgewezen om redenen die verband houden met de rechtsgrondslag. Gezien de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de positie van Denemarken, zoals vastgelegd in de Protocolen nrs. 21 en 22 die aan de Verdragen zijn gehecht, dient het programma Justitie, hoewel het eveneens op de gewone wetgevingsprocedure is gebaseerd, een afzonderlijk instrument te blijven.

Bij de effectbeoordeling zijn de lessen die zijn getrokken uit het programma Creatief Europa, het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap en het programma Europa voor de burger samengevat. Naar aanleiding daarvan wordt voorgesteld een nieuwe structuur in het leven te roepen en is gekeken naar uitvoeringsmechanismen die de waarden en de cultuur van de EU bevorderen en tegelijkertijd de doelstellingen van efficiëntie, flexibiliteit, synergie en vereenvoudiging voor het volgende meerjarige financiële kader realiseren. Er is terdege rekening gehouden met de resultaten van de tussentijdse evaluatie. Voor alle geëvalueerde programma's is een duidelijke toegevoegde waarde aangetoond. Uit de analyse blijkt echter dat er ruimte is voor verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin er vier financieringsprogramma's bestaan.

De optie die de voorkeur geniet boven de huidige situatie en het basisscenario behelst de ontwikkeling van synergieën tussen de huidige programma's en prerogatieve begrotingsonderdelen waarbij deze samen worden gebracht onder een gemeenschappelijke politieke noemer van EU-waarden, met twee onderliggende financieringsprogramma's: het programma Europese cultuur, rechten en waarden en het programma Justitie. De nieuwe architectuur is erop gericht synergieën te ontwikkelen tussen beleidsterreinen door een gemeenschappelijke basis voor actie vast te stellen, met inachtneming van de specifieke kenmerken van die beleidsterreinen, overlapping en versnippering terug te dringen, flexibiliteit bij de toewijzing van middelen te waarborgen, waarbij wordt gezorgd voor een zekere mate van voorspelbaarheid van de financiering voor elk beleidsterrein; sectoroverschrijdende en innovatieve acties te bevorderen en te zorgen voor een kritische massa aan middelen ter bevordering van waarden, waarbij ook rekening wordt gehouden met de behoeften van ieder beleidsgebied. Met de nieuwe clusterstructuur zal het

mogelijk zijn om de mogelijkheden van de huidige programma's ter bevordering van de waarden van de Unie verder te benutten en de toegevoegde waarde van de EU te vergroten. Het is bij dit model van het grootste belang om de wisselwerking tussen enerzijds culturele diversiteit, collectief geheugen en het potentieel van de creatieve sector, en anderzijds beginselen zoals justitie, rechten, gelijkheid en discriminatiebestrijding, ten volle te benutten. Burgerschap als gemeenschappelijke noemer maakt dit mogelijk.

Verwacht wordt dat dit initiatief het vermogen van de EU om waarden te bevorderen en te beschermen versterkt, door synergieën tussen de bestaande financieringsprogramma's te ontwikkelen. Het voorgestelde programma erkent wel de specifieke kenmerken van elk afzonderlijk beleidsgebied en handhaaft deze, onder meer door de opzet van de specifieke doelstellingen en programmaonderdelen. De architectuur van het programma Europese rechten cultuur en waarden voorziet in niet meer dan vereenvoudiging, door het aantal financieringsprogramma's van thans vier tot twee terug te brengen. De prioriteiten van de verschillende onderdelen van het voorgestelde kader of de prioriteiten binnen een programmaonderdeel worden niet in een rangorde geplaatst, maar de opzet van het programma is wel gericht op flexibiliteit.

Op 20 april 2018 heeft de Raad voor regelgevingstoetsing een gunstig advies uitgebracht over de bijgaande effectbeoordeling. De Raad voor regelgevingstoetsing beval ook aan om het verslag van de effectbeoordeling verder te verbeteren. Enkele hoofdpunten waren dat de bevindingen van de evaluatie volledig moesten worden benut, dat de toekomstige prioriteiten beter moesten worden opgezet en dat de verwachte impact van de verandering van de uitvoeringsmechanismen duidelijker moest worden beschreven. Deze aspecten zijn verbeterd in de uiteindelijke versie van de effectbeoordeling.

De Commissie heeft besloten om Creatief Europa te handhaven als zelfstandig programma en een Fonds voor justitie, rechten en waarden in het leven te roepen, dat twee programma's omvat: het programma Justitie en het programma Rechten en waarden. De effectbeoordeling blijft geldig als onderbouwing van al deze initiatieven. Dit besluit is opgenomen in het voorstel voor een meerjarig financieel kader voor de periode na 2020, dat de Commissie op 2 mei 2018 heeft ingediend.