

24. januar 2012

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg om forslag til Rådets forordning om oprettelse af programmet "Europa for Borgerne" for perioden 2014-2020

KOM (2011) 884

1. Resumé

Kommissionen har den 14. december 2011 fremlagt forslag til Rådets forordning om oprettelse af programmet "Europa for Borgerne" for perioden 2014-2020, som overordnet har til formål at fremme reelle debatter om EU-anliggender på lokalt, regionalt og nationalt plan, som kan overføres til et bredere europæisk perspektiv.

Forslaget lægger op til at videreføre det nuværende "Europa for Borgerne"-program (2007-2013) i en opdateret form, der tager afsæt i en analyse af styrker og svagheder i det nuværende program. Det nuværende program har fokus på at fremme borgernes forståelse og interesse for Europa.

Forslaget indgår i den flerårige finansielle ramme (MFF) – "Et budget for Europa" – for perioden 2014-2020. Ifølge Kommissionen er "Europa for Borgerne"-programmet det eneste instrument, som giver borgere mulighed for at engagere sig i generelle europæiske spørgsmål – f.eks. institutionelle spørgsmål eller tværgående emner. Kommissionen foreslår i budgettet i den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 en mindre nominel stigning af budgettet i forhold til det nuværende program på 14 mio. EUR (6,5 pct. stigning). Det foreslåede samlede budget over den 7-årige budgetperiode svarer til 229 mio. EUR (løbende priser) svarende til ca. 1,7 mia. kr.

Programmets generelle mål foreslås at være 1) at styrke historiebevidsthed og 2) at fremme kapacitet til aktivt medborgerskab på EU-plan. Programmets specifikke mål foreslås at være 1) at øge opmærksomhed om historiebevidsthed, EU's historie, identitet og mål ved at tilskynde til debat, refleksion og netværkssamarbejde, 2) at fremme demokratisk engagement og aktivt medborgerskab på EU-plan ved at fremme forståelse af EU's politiske beslutningsproces og mulighederne for samfundsengagement og frivilligt arbejde på EU-plan.

Forslaget vedtages med særlig lovgivningsprocedure, der kræver enstemmighed i Rådet og Europa-Parlamentets godkendelse.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2011) 884 af 14. december 2011 fremlagt forslag til Rådets forordning om oprettelse af programmet "Europa for Borgerne" for perioden 2014-2020, som er oversendt til Rådet den 20. december 2011 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 352 om vedtagelse af retsakter uden specifik hjemmel. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, og forslaget skal behand-

les efter særlig lovgivningsprocedure med underretning af de nationale parlamenter og Europa-Parlamentets godkendelse.

Forslaget skal ses med baggrund i Lissabontraktatens ikrafttræden, herunder TEU artikel 11 om princippet om deltagelsesdemokrati, hvorefter institutionerne giver borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelse angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt, ligesom bestemmelsen lægger op til en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog mellem institutionerne og repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet.

Forslaget sigter endvidere på at videreføre det nuværende "Europa for Borgere" program (2007-2013) i en opdateret form, der tager afsæt i en analyse af styrker og svagheder i det nuværende program. Af styrker nævner Kommissionen programmets bidrag til at sætte fokus på fælles værdier og historie som led i minde for ofre for nazismen og stalinismen og bidrag til at føre lokalsamfund sammen på tværs af grænser i forbindelse med venskabsbyprojekter. Det nuværende programs struktur, målretning, synlighed og geografiske rækkevidde udpeges til at være eksempler på det nuværende programs svagheder.

Det nuværende Europa for Borgerne program har et budget på 215 mio. EUR, hvoraf Danmark finansierer ca. 2 pct. svarende til ca. 4 mio. EUR. Programmet har følgende generelle mål: 1) at give borgerne mulighed for at indgå i et samspil med hinanden og være med til at opbygge et stadig mere integreret Europa, 2) udvikle en følelse af europæisk identitet, der bygger på fælles værdier, historie og kultur, 3) skabe en følelse af ejerskab i forhold til EU blandt borgerne og 4) fremme tolerance og gensidig forståelse mellem de europæiske borgere og respektere og fremme den kulturelle og sproglige mangfoldighed og samtidig bidrage til dialogen mellem kulturer.

I programmet indgår følgende fire aktioner: 1) "Aktive borgere for Europa" (omfatter venskabsbysamarbejde og borgerprojekter og støtteforanstaltninger, 2) "Et aktivt civilsamfund i Europa" (omfatter støtte til tænketanke og civilsamfundets organisationer), 3) "Sammen for Europa" (omfatter arrangementer med stor synlighed f.eks. mindehøjtideligheder, prisuddelinger og europæiske konferencer) og 4) "Aktiv europæisk erindring" (omfatter bevarelse af de vigtigste steder og arkiver med tilknytning til ofre for stalinismen og nazismen samt mindehøjtideligheder).

Danmark har siden 2007 frem til nu deltaget i 16 projekter som projektleder/-deltager og opnået i alt 295.662 EUR svarende til 2.217.465 kr. i støtte fra programmet. Derudover kan danske projektdeltagere indirekte have modtaget støtte via venskabsbyprojekter med projektledere fra andre lande.

Endelig peger Kommissionen på, at EU i dag står over for den største udfordring i Unionens historie i form af en finansiell, økonomisk og social krise, men også en tillidskrise, der bl.a. giver sig udslag i, at borgerne ikke fuldt ud er klar over EU's rolle og resultater.

3. Formål og indhold

Forslaget har overordnet til formål at bidrage til forståelsen af EU og fremme aktivt medborgerskab gennem følgende to generelle mål: 1) at styrke historiebevidsthed og 2) at fremme kapacitet til aktivt medborgerskab på EU-plan.

En konkretisering heraf findes i programmets specifikke mål med tilhørende indikatorer:

For det første målsætningen om øget opmærksomhed omkring historiebevidsthed, EU's historie, identitet og mål ved at tilskynde til debat, refleksion og netværkssamarbejde. Målopfyldelsen foreslås vurderet i forhold til antal modtagere, som nås direkte og indirekte, kvaliteten af projekterne samt andelen af førstegangsansøgere.

For det andet indgår målsætningen om at fremme demokratisk engagement og aktivt medborgerskab på EU-plan ved at fremme borgernes forståelse af EU's politiske beslutningsproces og mulighederne for samfundsengagement og frivilligt arbejde på EU-plan. Målopfyldelsen foreslås opgjort på grundlag af antal modtagere, som nås direkte og indirekte, opfattelsen af Unionen og dets institutioner blandt modtagerne, kvaliteten af projekterne samt andelen af førstegangsansøgere.

Målsætningerne foreslås gennemført gennem følgende to indsatsområder 1) "Historiebevidsthed og medborgerskab" og 2) "Demokratisk engagement og aktivt medborgerskab", som suppleres af horisontale aktioner (også kaldet "nyttiggørelsesaktioner"), som har til formål at analysere, formidle og udnytte projektresultaterne.

Den foreslåede samlede finansieringsramme er på 229 mio. EUR (løbende priser svarende til ca. 1,7 mia. kr.), mens målgruppen for programmet foreslås at være "alle interessenter, som fremme europæisk integration, navnlig lokale myndigheder og organisationer, tænketanke, borgergrupper og andre af civilsamfundets organisationer (som f.eks. sammenslutninger af efterladte) samt uddannelses- og forskningsinstitutioner".

I forhold til det nuværende program er forslagens ambition udvidet til ikke kun at fremme borgernes kendskab til og interesse for EU, men også borgernes aktive deltagelse i europæiske anliggender. Endvidere foreslås indsatsområdet vedr. mindet for ofre for nazismen og stalinismen udvidet til en indsats med et bredere perspektiv, der sigter på at fremme en bevidsthed om og forståelse for Europas historie, udvikling og værdier. Programmets struktur er derudover søgt gjort mere målrettet og effektivt ved at gå fra de fire nuværende indsatsområder til to, som suppleres af tværgående formidlingsinitiativer.

Konkret lægges der op til, at programmet skal finansiere følgende typer af aktioner, som gennemføres på tværnationalt plan eller har en klar europæisk dimension:

- borgermøder, venskabsbysamarbejde
- oprettelse og drift af tværnationale partnerskaber og netværk
- støtte til organisationer af generel europæisk interesse
- samfundsopbygning og debatter om medborgerskab baseret på brug af informations- og kommunikationsteknologi (ikt) og/eller sociale medier
- arrangementer på EU-plan

- debatter om/undersøgelser af samt foranstaltninger i forbindelse med afgørende øjeblikke i europæisk historie, navnlig med henblik på at fastholde erindringen om de forbrydelser, som blev begået under nazismen og stalinismen
- refleksion/drøftelser om fælles værdier
- initiativer til fremme af opmærksomheden om EU's institutioner og deres funktionsmåde
- aktioner, som udnytter og yderligere nyttiggør resultaterne af de støttede initiativer
- undersøgelse af spørgsmål i forbindelse med europæisk medborgerskab og aktivt medborgerskab
- støtte af programoplysninger/rådgivningsstrukturer i medlemsstaterne.

Det foreslås, at der via programmet kan gennemføres foranstaltninger (dvs. f.eks. støtte til projekter, iværksættelse af analyser mv.) i form af tilskud (f.eks. driftstilskud eller aktionstilskud) eller offentlige kontrakter (som kan omfatte indkøb af tjenester i form af f.eks. tilrettelæggelse af arrangementer, undersøgelser og forskning, oplysnings- og formidlingsværktøjer, overvågning og evaluering).

Programmet er lagt op til at være åbent for deltagelse af EU-medlemsstater samt tiltrædende lande, kandidatlande og potentielle kandidatlande i overensstemmelse med betingelser mv. for disse landes deltagelse i EU-programmer. Programmet foreslås endelig at være åbent for EFTA/EØS-lande, jf. EØS-aftalens bestemmelser. Endvidere foreslås det, at der af programmet kan støttes fælles aktiviteter med relevante internationale organisationer, f.eks. Europarådet og UNESCO.

Det følger af forslaget, at Kommissionen gennemfører programmet gennem årlige arbejdsprogrammer i form af gennemførelsesretsakter og bistås af et udvalg i overensstemmelse med rådgivningsproceduren i forordning (EU) nr. 182 /2011.

Kommissionen skal ifølge forslaget bl.a. sikre, at der er sammenhæng og komplementaritet mellem programmet og andre EU-instrumenter inden for andre områder; navnlig inden for almen uddannelse, erhvervsuddannelse, kultur, sport, grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, social integration, ligestilling mellem kønnene, bekæmpelse af forskelsbehandling, forskning og innovation, udvidelsespolitikken og EU's optræden udadtil.

Endelig indgår der i forslaget bestemmelser om kontrol og evaluering, f.eks. iværksættelse af regelmæssige uafhængige eksterne evalueringer af programmet og regelmæssig afrapportering til Europa-Parlamentet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

I henhold til TEUF art. 352 skal Europa-Parlamentet godkendelse indhentes i forbindelse med Rådets enstemmige vedtagelse af forslaget.

Forslaget behandles i Europa-Parlamentets Kultur- og Uddannelsesudvalg (CULT), som fik en første præsentation af forslaget af Kommissionen på møde den 20. december 2011. Præsentationen gav ikke anledning til særlige bemærkninger.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har beskrevet forslagets forhold til nærhedsprincippet således:

"I artikel 11 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) fastlægges det, at EU's institutioner skal give borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt" Samme artikel henviser til institutionernes pligt til at føre "en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet" og til Kommissionens pligt til at foretage brede høringer af de berørte parter. Det er også med artikel 11, borgerinitiativet indføres".

Der er behov for passende midler til at sikre, at disse bestemmelser i traktaten opfyldes. Programmet "Europa for Borgerne" er et af disse midler, mens Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 om borgerinitiativer udgør et andet middel.

Merværdien af at gennemføre det foreslåede program på EU-plan kan yderligere belyses gennem de enkelte aktioner i det nye program.

Målene med denne forordning kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af den tværnationale og multilaterale karakter af programmets aktioner og foranstaltninger bedre opfyldes på EU-niveau".

Regeringen finder, at målsætningerne om fremme af EU-borgernes og repræsentatives sammenslutningers oplysning og forståelse, deltagelse, debat og dialog om EU-anliggender og med EU-institutionerne har en grænseoverskridende karakter, der bedre opfyldes på europæisk niveau end, hvis medlemsstaterne handlede hver for sig. Regeringen kan derfor tilslutte sig Kommissionens betragtninger om nærhedsprincippet overholdelse.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget medfører en udgift på EU's budget 229 mio. EUR (svarende til ca. 1,7 mia. kr.), hvoraf Danmark finansierer ca. 2 % (svarende til ca. 34 mio. kr.)

Tabel 1**Kommissionens forslag 2014-20 sammenlignet med indeværende periode.**

Mio. kr. løbende priser	Indeværende periode 2007-13	Kommissionens forslag 2014-20	Ændring i mio. kr.	Ændring i pct.	
Samlet ramme	1.602		1.706	104	6,5
Danmarks finansieringsandel	32		34	2	6,5

Forhandlingerne om forslaget må ikke præjudicere de kommende forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme.

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke at medføre nævneværdige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

8. Høring

Forslaget er blevet sendt i høring i EU-specialudvalget for kulturpolitiske spørgsmål med frist den 17. januar 2012.

Endvidere sendes forslaget i bred høring til følgende organisationer og institutioner m.v. med frist den 1. marts 2012.

Amatørernes Kunst & Kultur Samråd, Børne- og Kulturchefforeningen, Børne- og Ungdomsorganisationernes Samråd, Daghøjskoleforeningen, Danmarks Firmaidrætsforbund, Danmarks Idræts-Forbund, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Gymnastik- og Idrætsforening, Dansk Industri, Dansk Kunstnerråd, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Danske Universiteter – Rektorkollegiet, Det Centrale Handicapråd, Det Danske Spejderkorps, Europabevægelsen, Europa-Nævnet, Folkebevægelsen mod EU, Folkeuniversitetsnævnet, Frederiksberg Kommune, Fritid & Samfund, Fritidssamrådet i Danmark, Frivilligrådet, Håndværksrådet, Kommunernes Landsforening, Kulturelle Samråd i Danmark, Kulturhusene i Danmark, Kulturministeriets Rektorer (KUR), Kulturstyrelsen, Københavns Kommune, Landsorganisationen i Danmark, Rektorkollegiet for de kunstneriske og kulturelle uddannelser (RKU), Uddannelsesforbundet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forhandlingerne om forslaget er endnu ikke startet, ligesom andre landes holdninger ikke kendes endnu.

Dog kan det forventes, at lande med mange ansøgere til det nuværende program vil bakke generelt op om forslaget, mens lande med generelt færre ansøgere til programmet vil arbejde for, at det nye program når bredere ud og får en mere balanceret geografisk rækkevidde.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder, bl.a. i lyset af konsolideringsbehovet, at den foreslåede beløbsramme bør reduceres væsentligt.

Regeringen erklærer sig åben over for at drøfte forslaget, hvis overordnede formål om at fremme reelle debatter om EU-anliggender på alle planer er vigtigt som led i fremme af demokratisk deltagelse og aktivt medborgerskab – nationalt såvel som i europæisk regi.

Regeringen støtter grundlæggende målsætningen om at fremme oplysning, refleksion og dialog blandt borgerne, repræsentative sammenslutninger og med EU-institutionerne og finder det i den forbindelse afgørende, at debatten og dialogen bliver så bred og repræsentativ som mulig.

Regeringen finder det derfor vigtigt, at programmet tilrettelægges således, at det er relevant og vedkommende for så mange af EU's borgere og repræsentative sammenslutninger som muligt, herunder tilstræber en så balanceret geografisk rækkevidde som muligt.

Samtidig støtter regeringen, at forslaget med de horisontale nyttiggørelsesaktioner lægger op til en bedre og bredere formidling og udnyttelse af programmets aktiviteter og resultater, ligesom regeringen lægger vægt på programmets fokus på forenkling og reduktion af den administrative byrde.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.