



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.11.2011
SEC(2011) 1400 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELINGEN

bij

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van een kaderprogramma "Creatief Europa"

{COM(2011) 785 definitief}

{SEC(2011) 1399 definitief}

1. INLEIDING

Dit document vergezelt drie aparte effectbeoordelingen waarin de opties inzake toekomstige EU-financiering voor de culturele en creatieve sectoren onderzocht worden. Het geeft de voornaamste conclusies van de drie effectbeoordelingen weer en beschrijft de optie die de voorkeur geniet, alsmede de mechanismen voor uitvoering en toezicht. De details zijn te vinden in de afzonderlijke effectbeoordelingen. Deze effectbeoordelingen komen tot de conclusie dat de optie van het nastreven van synergieën tussen de audiovisuele sector (de huidige programma's MEDIA en MEDIA Mundus) en de culturele en creatieve sectoren (het huidige programma Cultuur) binnen een kaderprogramma "Creatief Europa" voordelen zou hebben in vergelijking met alle andere overwogen opties. Zoals voorgesteld in het meerjarige financiële kader van de Commissie zal voor dit programma in zeven jaar een budget van 1,6 miljard euro (constante prijzen) worden toegewezen,.

De effectbeoordelingsverslagen zijn het resultaat van een voorbereidingsproces van twee jaar dat begon met de tussentijdse evaluatie van de huidige programma's. Rekening houdende met de noodzaak de uitvoering te verbeteren en te vereenvoudigen, werd als onderdeel van dit proces ook de mogelijkheid onderzocht om door samenvoeging van programma's meer synergie tussen deze verschillende terreinen te bereiken. De effectbeoordelingen zijn in belangrijke mate gebaseerd op de bevindingen van de tussentijdse evaluaties van de programma's Cultuur en MEDIA, en de onlineraadplegingen en openbare hoorzittingen over toekomstige financiering voor de culturele en creatieve sectoren. Daarnaast houden deze verslagen ook rekening met de feedback op het groenboek van de Commissie "Het potentieel van culturele en creatieve industrieën vrijmaken"¹, met verschillende onafhankelijke studies die de afgelopen jaren in opdracht van de Commissie zijn verricht, met de aanbevelingen van deskundigen in de context van de open coördinatiemethode (OCM) voor cultuur, en met de gestructureerde dialoog met de sector in de periode 2008-2010. Bij de effectbeoordelingen is ook gebruik gemaakt van externe deskundigheid voor het vaststellen van de aard van de problemen, het formuleren van de doelstellingen, en de analyse en vergelijking van de opties. De ontwerp-werkdocumenten van de diensten van de Commissie betreffende de effectbeoordelingen zijn besproken in de interdienstengroepen voor Cultuur en MEDIA.

Momenteel wordt de EU-steun voor deze sectoren verleend door middel van aparte programma's, namelijk Cultuur, MEDIA (dat sinds het einde van 2010 ook het MEDIA-productiegarantiefonds omvat), en MEDIA Mundus. Er zijn aparte effectbeoordelingen voorbereid betreffende een passende follow-up voor EU-financiering voor de culturele en creatieve sectoren na 2013. Gezien de vergelijkbare doelstellingen en actielijnen worden MEDIA en MEDIA Mundus in dezelfde effectbeoordeling besproken. Het MEDIA-productiegarantiefonds wordt apart besproken, aangezien de complexiteit van het onderwerp en de grotere reikwijdte een aparte effectbeoordeling verdienen.

2. MOTIVERING VAN HET OPTREDEN VAN DE EU

Interventie van de EU op deze terreinen is gerechtvaardigd op grond van de rechtsgrondslag en de te verwachten toegevoegde waarde.

¹ Groenboek "Het potentieel van culturele en creatieve industrieën vrijmaken", COM(2010) 183; werkdocument van de diensten van de Commissie: Analyse van de raadpleging in vervolg op het Groenboek, SEC(2011) 399 definitief van 24.3.2011.

Rechtsgrondslag

Het optreden van de EU op het terrein van de culturele en creatieve sectoren zal gebaseerd zijn op artikel 167 (Cultuur) en artikel 173 (Industrie) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het recht van de EU om in deze op te treden wordt ook vermeld in artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat erkent dat de interne markt en economische groei vergezeld moeten gaan van eerbiediging van de rijke verscheidenheid van cultuur en taal van de EU, en artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de EU, dat bepaalt dat de Unie de verscheidenheid van cultuur en taal eerbiedigt. Het mandaat van de Unie op dit gebied wordt ook erkend in het internationale recht, namelijk in het Unesco-verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, dat deel uitmaakt van het communautaire *acquis*.

Toegevoegde waarde van de EU

Het optreden van de EU dient gericht te zijn op systemische effecten en ondersteuning van beleidsontwikkeling. In dit opzicht bestaat de Europese toegevoegde waarde van het nieuwe EU-instrument ter ondersteuning van de culturele en creatieve sectoren uit:

- het transnationale karakter van zijn activiteiten en de impact van de outputs die het zal helpen ontwikkelen, in tegenstelling tot nationale financieringsregelingen die gewoonlijk alleen op nationale activiteiten gericht zijn;
- de manier waarop het nationale, internationale en andere EU-programma's zal aanvullen;
- de schaalvoordelen en de kritische massa die EU-steun kan bevorderen, bijvoorbeeld door transnationale samenwerkingsprojecten en een gemeenschappelijke financiële faciliteit voor de culturele en creatieve sectoren, in tegenstelling tot gefragmenteerde nationale regelingen die niet het hele terrein bestrijken;
- het hefboomeffect, waardoor aanvullende financiering gegenereerd kan worden;
- de manier waarop het de aanzet kan geven tot systemische langetermijneffecten in de sector en die kan stimuleren, waardoor die sneller op uitdagingen op wereldschaal kan reageren.

3. RESULTATEN VAN DE HUIDIGE PROGRAMMA'S

De evaluatie van de huidige EU programma's voor de culturele en creatieve sectoren² toont aan dat die geholpen hebben de sector te versterken en de circulatie van professionals en kunstwerken te bevorderen, en daardoor een belangrijke bijdrage aan de culturele en taalkundige diversiteit geleverd hebben.

In het geval van het **Programma Cultuur**, met een bescheiden jaarlijks budget van 57 miljoen euro – een bedrag dat vergelijkbaar is met het jaarlijkse budget van veel nationale

² http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm

opera's/operagezelschappen³ – zijn de bestedingen van de EU hoogst kosteneffectief. Het evaluatieverslag concludeert dat dit duizenden kunstenaars en culturele professionals – naar schatting 20 000 ieder jaar – helpt internationale carrières op te bouwen, door hun vaardigheden en knowhow te ontwikkelen door middel van informele "peer learning", en door het creëren van nieuwe professionele trajecten. Het heeft duizenden culturele organisaties – ieder jaar meer dan 1 000 – de mogelijkheid geboden grensoverschrijdend samen te werken en te leren van goede praktijken door partnerschappen met actoren in andere landen. Het heeft actoren in staat gesteld coproducties tot stand te brengen, te netwerken en nieuwe professionele mogelijkheden te ontdekken, en hun werk en perspectief internationaler te maken. Dit heeft een positief en structurerend effect gehad op de sector en het vermogen daarvan op grotere markten te opereren. Het heeft de ontwikkeling van sectoren en kunstvormen ondersteund, alsmede de totstandkoming van nieuwe werken en uitvoeringen, en heeft toegang en deelname, onderzoek en onderwijs op dit terrein bevorderd, alsmede informatie, advies en praktische steun.

Duizenden werken konden verspreid worden, waaronder ongeveer 500 vertaalde literaire werken per jaar. Steun van het programma wordt gezien als een kwaliteitslabel voor culturele projecten. Door de activiteiten van de projecten werden vele miljoenen burgers direct en indirect bereikt en hebben zij van culturele werken uit andere landen kunnen genieten. Het programma heeft ook bijgedragen tot de ontwikkeling van een betere basis voor beleid, door onderzoeken waarmee ook rekening is gehouden bij de werkzaamheden in het kader van de OCM. Aangezien de projecten medegefinancierd worden, meestal voor een maximumpercentage van 50%, heeft het programma een aanzienlijk bedrag aan aanvullende publieke en particuliere investeringen losgekregen.

De Europese Culturele Hoofdsteden, die een EU-titel en financiering van het programma ontvangen (1,5 miljoen euro per Culturele Hoofdstad), hebben in sommige gevallen een hefboomeffect van acht maal dat bedrag op de gegenereerde inkomsten gehad, hebben tussen 15 en 100 miljoen euro aan investeringen in hun operationele programma's gegenereerd, en hebben als katalysator voor aanvullende kapitaalinvesteringen gediend. Deze evenementen hebben miljoenen mensen bereikt, honderden vrijwilligers gemobiliseerd, en de betrokken steden voordelen op lange termijn opgeleverd in termen van verhoogde vaardigheden, culturele capaciteit en dynamiek, infrastructuur en image.

Wat de **MEDIA-programma's** betreft, die een relatief gering jaarlijks budget van ongeveer 100 miljoen euro hebben, bevestigt de evaluatie dat MEDIA significante resultaten heeft opgeleverd dankzij gerichte acties om de kosten-batenverhouding en de hefboomwerking van het programma te optimaliseren. De acties waren met name gericht op activiteiten met een positief effect op het concurrentievermogen van de EU en op behoeften waarin op nationaal niveau niet wordt voorzien, zoals transnationale distributie. Het was in ieder geval mede aan MEDIA-steun te danken dat het aandeel van de Europese films onder alle premières in Europese bioscopen gestegen is van 36% in 1989 tot 54% in 2009. Het netwerk Europa Cinema, dat meer dan 2 000 bioscoopschermen in hoofdzakelijk onafhankelijke bioscopen in 32 landen omvat, die 20% van alle "premièreschermen" in Europa vertegenwoordigen, biedt een ruim en divers aanbod van films, en bevordert daarmee de culturele diversiteit in 475 steden. Deze kwaliteitsprogrammering heeft 59 miljoen bezoekers aangetrokken (tegen

³ Om dit in het juiste perspectief te plaatsen: dit bedrag van 57 miljoen euro ligt ook ver onder het niveau van de nationale overheidsfinanciering van kunst en cultuur in het VK, Frankrijk en Duitsland (respectievelijk 590 miljoen pond, 7,5 miljard euro en 1,1 miljard euro).

30 miljoen in 2000), ofwel 5,6% van alle bioscoopbezoekers in Europa (2,8% in 2000). Het aandeel van de inkomsten uit vertoning van niet-nationale Europese films in het netwerk bedraagt 36%, tegen een Europees gemiddelde van 7-8%. Europese films vertegenwoordigen 57% van het bioscoopbezoek van Europa Cinema, tegen een Europees gemiddelde van 27,7%.

Volgens de evaluatie versterkt MEDIA het concurrentievermogen van de sector door steun voor capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld door opleidingen en ontwikkeling, waardoor de sector professioneler wordt en de kwaliteit van werken verbetert. Elk jaar volgen ongeveer 1 800 professionals (producenten, distributeurs, scriptwriters) opleidingen, waardoor zij relevante kwalificaties en vaardigheden kunnen verwerven en kunnen profiteren van mogelijkheden voor grensoverschrijdende netwerkactiviteiten. Door steun voor ontwikkeling kunnen ieder jaar 400 Europese projecten van hoge kwaliteit op de markt gebracht worden. Steun voor een portefeuille van projecten ("slate funding"), als tegengesteld tot steun voor slechts één specifiek project, biedt financiële zekerheid en een langeretermijnperspectief voor productiemaatschappijen (vaak kleine ondergekapitaliseerde KMO's), wat een belangrijk structurerend effect heeft op de bedrijfstak.

Steun aan onafhankelijke producenten voor het produceren van specifieke genres van audiovisuele werken zoals documentaires en animatiefilms voor internationale TV-distributie is van vitaal belang gebleken, gezien de specifieke behoeften die bij deze genres zijn geconstateerd. Netwerkactiviteiten zoals coproductieforums en internationale marketing- en opleidingsinitiatieven hebben geleid tot een significante toename van transnationale coproducties (van 26% van de Europese films in 1989 tot 34% in 2009). Deze films hebben een circulatiepotentieel dat 2,3 maal hoger is dan dat van nationale films⁴. Netwerken als EAVE, ACE en Cartoon, die met steun van MEDIA tot stand zijn gebracht, vormen nu de ruggengraat van de Europese filmsector.

Er is nog geen evaluatie verricht van het MEDIA-productiegarantiefonds⁵, aangezien dit fonds pas in 2010 is opgericht. Het fonds neemt sinds mei 2011 aanvragen in behandeling, en is positief ontvangen door de filmindustrie en de banken, zodat meer dan een dozijn garanties voor een totale waarde van ongeveer 15 miljoen euro afgegeven konden worden, in een tiental verschillende lidstaten.

4. BESCHRIJVING VAN PROBLEMEN

De effectbeoordelingen verwijzen naar het Verslag over het Europese Concurrentievermogen van 2010⁶ en erkennen het groeiende belang van de bijdrage van de culturele en creatieve sectoren voor de economische groei, het creëren van banen en het versterken van sociale samenhang en integratie. Naar schatting vertegenwoordigen de culturele en creatieve sectoren

⁴ Bron: Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector, 2008.

⁵ Het MEDIA-productiegarantiefonds vergemakkelijkt de toegang tot particuliere financieringsbronnen voor filmproducenten, via een garantiemechanisme dat banken aanmoedigt om kredieten te verlenen doordat het een deel van het risico voor zijn rekening neemt. Het garantiemechanisme heeft een budget van in totaal 8 miljoen euro voor een duur van vier jaar en zal naar verwachting door zijn hefboomeffect bankkredieten van meer dan 100 miljoen euro mogelijk maken.

⁶ Verslag over het Europese concurrentievermogen 2010, werkdocument van de diensten van de Commissie, COM(2010) 614 definitief.

4,5% van het bbp van de Unie in 2008 en bieden zij werk aan 3,8% van het arbeidspotentieel⁷. Naast hun rechtstreekse bijdrage aan het bbp hebben deze sectoren ook een positief effect op andere economische en sociale terreinen zoals toerisme, ICT, onderwijs, sociale integratie en sociale vernieuwing. Hoewel deze sectoren de afgelopen jaren in veel landen een meer dan gemiddelde groei hebben vertoond, worden zij met diverse gemeenschappelijke problemen geconfronteerd. Dat neemt niet weg dat er mogelijkheden zijn voor verdere groei in de toekomst, mits er een coherente strategische aanpak wordt gehanteerd en de juiste instrumenten beschikbaar worden gesteld op EU-, nationaal en regionaal niveau.

Hoewel de programma's Cultuur en MEDIA al veel bereikt hebben, moet er nog meer gedaan worden om het volledige potentieel van deze sectoren, die met vergelijkbare problemen geconfronteerd worden, te ontsluiten.

In het kader van de effectbeoordelingen van de programma's Cultuur en MEDIA zijn **vier gemeenschappelijke problemen** in kaart gebracht waarmee de culturele en creatieve sectoren worden geconfronteerd en die op EU-niveau aangepakt moeten worden om de gewenste effecten te bewerkstelligen. Het eerste probleem is de **gefragmenteerde marktsituatie** als gevolg van de culturele en taalkundige diversiteit in Europa, waardoor de betrokken sectoren in wezen langs nationale en taalkundige lijnen gefragmenteerd zijn en over onvoldoende kritische massa beschikken. Dat resulteert in een suboptimale transnationale circulatie van werken, een te geringe mobiliteit van kunstenaars en professionals, en geografische onevenwichtigheden. Tevens worden hierdoor de keuzemogelijkheden voor consumenten en de toegankelijkheid van Europese culturele werken beperkt. Het tweede probleem houdt verband met de noodzaak voor deze sectoren om zich aan te passen aan de **gevolgen van de mondialisering en de digitale omwenteling**. Door de globalisering is een tendens ontstaan van een sterkere concentratie van het aanbod bij een beperkt aantal grote marktdeelnemers, hetgeen een bedreiging vormt voor de culturele en taalkundige diversiteit. De digitale verschuiving heeft een zeer grote invloed op de wijze waarop culturele goederen worden geproduceerd, beheerd en verspreid, toegankelijk zijn, en geconsumeerd en te gelde gemaakt worden, wat zowel tot nieuwe mogelijkheden als tot uitdagingen leidt, en de sector zou profiteren van transnationale benaderingen en oplossingen. Het derde probleem is het **tekort aan vergelijkbare gegevens** over de culturele sector op Europees en nationaal niveau. Dat heeft consequenties voor de Europese beleidscoördinatie, die een nuttige motor voor nationale beleidsontwikkelingen en systeemveranderingen zou kunnen zijn, tegen lage kosten voor de EU-begroting en met een volledige eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel. Het vierde probleem heeft te maken met de **moeilijkheden waarmee culturele en creatieve KMO's worden geconfronteerd bij het verkrijgen van financiering**. Dit is een gevolg van de immateriële aard van veel van hun activa, zoals auteursrechten, die meestal niet in de boekhouding zijn opgenomen (in tegenstelling tot octrooien). Het is ook een gevolg van het feit dat culturele werken in tegenstelling tot andere industriële projecten doorgaans geen massaproductie kennen, omdat boeken, opera's, toneelstukken, films en videogames eigenlijk allemaal unieke prototypes zijn en ondernemingen in deze sectoren over het algemeen op projectbasis werken.

⁷ Building a Digital Economy: the importance of saving jobs in the EU's creative industries, TERA Consultants, maart 2010.

5. DOELSTELLINGEN VAN HET TOEKOMSTIGE PROGRAMMA

Naar aanleiding van de in deel 3 vastgestelde problemen geven de effectbeoordelingen aan in welke behoeften op EU-niveau voorzien zou moeten worden, en voor welke behoeften identieke algemene en specifieke doelstellingen een oplossing zouden kunnen bieden. Wat de **algemene doelstellingen** betreft, is er behoefte aan bevordering van het behouden en bevorderen van de Europese culturele en taalkundige diversiteit, en aan versterking van het concurrentievermogen van de culturele en creatieve sectoren, teneinde slimme, duurzame en inclusieve groei te bevorderen, overeenkomstig de Europa 2020-strategie. Wat de **specifieke doelstellingen** betreft, is er behoefte aan versterking van het vermogen van de culturele en creatieve sectoren om transnationaal te opereren; aan bevordering van de transnationale circulatie van culturele en creatieve werken en actoren zodat die een nieuw publiek in Europa en daarbuiten kunnen bereiken; aan versterking van de financiële capaciteit van de culturele en creatieve sectoren; en aan versterking van transnationale beleidssamenwerking teneinde beleidsontwikkeling, innovatie, publieksopbouw en nieuwe bedrijfsmodellen te stimuleren. De **prioriteiten** van de onderdelen MEDIA en Cultuur en van de financiële faciliteit voor de culturele en creatieve sector worden in de respectieve effectbeoordelingen uiteengezet.

6. OPTIES

Alle door betrokken partijen, externe deskundigen, instellingen enz. voorgestelde opties met betrekking tot de programma's Cultuur, MEDIA en MEDIA Mundus zijn verzameld en gescreend. De optie "samenvoeging van de programma's Cultuur, MEDIA en MEDIA Mundus" in één enkel transversaal programma dat de culturele en creatieve sectoren als geheel bestrijkt, met gemeenschappelijke oproepen tot het indienen van voorstellen, werd verworpen, op grond van de overweging dat hoewel de verschillende culturele sectoren veel overeenkomsten vertonen, ook wat betreft de problemen waarmee zij te maken hebben, de waardeketens en de behoeften van de begunstigden toch te heterogeen zijn voor geharmoniseerde oproepen en instrumenten.

In de effectbeoordelingen van Cultuur en MEDIA/MEDIA Mundus worden verschillende opties voor het bereiken van de doelstellingen geanalyseerd, waaronder het stopzetten van de programma's, het handhaven van de huidige programma's (de "baseline"), ingrijpende wijzigingen van de programma's, en een samenvoeging om een kaderprogramma te creëren, met differentiatie tussen de cultuur- en de audiovisuele sectoren, waardoor beter aan de behoeften van de verschillende subsectoren beantwoord kan worden dan door een volledige fusie.

De vaststelling van opties voor een financiële faciliteit voor KMO's in de culturele en creatieve sectoren omvatte een onderzoek van de uitvoerbaarheid van verschillende typen mechanismen, aangezien de vraag wat de meest geëigende vorm van financiering voor KMO's is, afhangt van een aantal factoren, zoals het type KMO, de beschikbaarheid van financiering (eigen of vreemd vermogen), de kosten van kapitaal en de bereidheid de onderneming te delen met andere investeerders. Bij dit overleg waren ook verschillende belanghebbenden, deskundigen, professionals en financiële instellingen betrokken.

Op basis van uitgebreide raadplegingen en de analyse werden de opties van een "stand alone" financiële faciliteit, een financiële faciliteit op vermogensbasis en een faciliteit voor microfinanciering en micro-ondernemingen verworpen. Het werd als passender en effectiever beschouwd om uit te gaan van een schuldinstrument in het kader van een breder

beleidsverkoepelend instrument en een stimuleringsprogramma voor particuliere investeerders en professionals in de culturele en creatieve sector, dat door het EIF en/of de Commissie zelf beheerd zou moeten worden.

De effectbeoordeling van deze financiële faciliteit gaat uit van drie opties, namelijk "geen verandering" (de baseline), "geen actie" (de optie "geen financieel instrument"), en de optie "oprichting van een garantiefaciliteit voor de culturele en creatieve sector". Deze derde optie wordt gesplitst in twee subopties: a) een garantie-instrument met een maximum of b) een garantie-instrument zonder maximum. In de effectbeoordeling worden deze subopties geanalyseerd en vergeleken en de conclusie is dat suboptie a) beter werkbaar en efficiënter zou zijn. Verder wordt geconcludeerd dat op voorwaarde dat aan bepaalde criteria wordt voldaan, suboptie a) deel zou moeten uitmaken van een grotere financiële faciliteit (waarschijnlijk beheerd door hetzij DG RTD of DG ENTR).

7. ANALYSE VAN DE EFFECTEN

De afzonderlijke effectbeoordelingen geven een gedetailleerd overzicht van de overwogen opties en een vergelijking daarvan. Wat de economische, sociale en milieueffecten betreft, komen de effectbeoordelingen van de onderdelen MEDIA en Cultuur tot de conclusie dat stopzetting en de baseline-optie niet wenselijk zijn, aangezien die opties niet zouden bijdragen tot voldoende aandacht voor het aanpakken van de problemen waarmee de sectoren momenteel geconfronteerd worden, noch tot verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. De CCSFI-effectbeoordeling komt tot de conclusie dat een maximaal effect kan worden bereikt door de optie "oprichting van een garantiefaciliteit voor de culturele en creatieve sector".

Wat de **economische effecten** betreft, komen de beoordelingen tot de conclusie dat het programma "Creatief Europa" gericht zal zijn op verbetering van het vermogen van de sectoren zich aan te passen aan de globalisering en de digitale omwenteling, onder andere door te helpen bij de ontwikkeling van publieksopbouw, nieuwe bedrijfsmodellen en inkomstenstromen, en dat het de transnationale circulatie van culturele werken (met inbegrip van audiovisuele werken) zal stimuleren, en het vermogen van de sectoren om internationaal te opereren zal verbeteren, en daarmee zal bijdragen tot economische groei en werkgelegenheid en het concurrentiepotentieel van deze sectoren in het algemeen. De economische effecten van het herziene programma en die van de fusie-optie zouden niet wezenlijk van elkaar verschillen.

Wat de **sociale effecten** betreft, wordt in de beoordelingen geconcludeerd dat het programma de werkgelegenheid zal stimuleren, door versterking van de capaciteit van de sectoren en ondersteuning van KMO's en de aanpassing daarvan aan de digitale omwenteling. Een sterkere nadruk op maatregelen om een groter publiek te bereiken in de opties voor een herzien programma en de fusie-optie zal naar verwachting leiden tot een toename van de vraag van consumenten. Dit zal niet alleen van invloed zijn op het vermogen van de sectoren inkomsten te genereren, het zal ook educatieve voordelen opleveren en sociale uitsluiting helpen doorbreken. Deze effecten zouden sterker zijn onder de fusie-optie (optie 4) dan onder de optie herziening van het programma (optie 3).

Wat de **milieueffecten** betreft, wordt erkend dat het programma bepaalde effecten kan hebben in verband met mobiliteit, vervoer en productieprocessen. Deze effecten zijn echter relatief gering en zouden niet groter zijn dan nu al het geval is. Ook zouden deze effecten

gecompenseerd kunnen worden door de nadruk die het programma zou leggen op de digitale omwenteling, waardoor een groter publiek bereikt kan worden zonder dat iemand zich fysiek hoeft te verplaatsen. Ook op dit punt zou het samengevoegde programma de meest positieve effecten opleveren.

Wat de **grondrechten** betreft, betekent de expliciete nadruk in de algemene doelstelling op het stimuleren van het behouden en bevorderen van culturele en taalkundige diversiteit dat het programma een rechtstreekse bijdrage zal leveren.

8. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

8.1 *Vergelijking van de opties*

De vergelijking van de in de effectbeoordelingen gepresenteerde opties is gebaseerd op een analyse aan de hand van meerdere criteria, waaronder: doelmatigheid in termen van het verwezenlijken van de doelstellingen, efficiëntie, kosteneffectiviteit (resultaat per bestede euro) en coherentie. Wat dit laatste criterium betreft, zijn zowel de coherentie tussen de optie en de te verwezenlijken doelstellingen (intern) als de coherentie met en de relevantie ten opzichte van het algemene beleid en de strategieën van de EU (extern) beoordeeld.

Wat de kosteneffectiviteit betreft, valt aan te nemen dat een kaderprogramma kosteneffectiever zou zijn omdat de verschillende onderdelen en de financiële faciliteit voor de culturele en creatieve sector duidelijker en meer op specifieke resultaten gericht zouden zijn, hetgeen zou leiden tot sterkere systemische en structurerende effecten, mede door rationalisering van instrumenten, waardoor de administratieve kosten per bestede euro zouden dalen.

8.2 *De voorkeursoptie*

Uit verdere analyse met betrekking tot efficiëntie en doelmatigheid bleek duidelijk dat een samengevoegd kaderprogramma belangrijke voordelen zou kunnen opleveren. De effectbeoordelingen komen dan ook tot de conclusie dat **één enkel kaderprogramma** een aantal voordelen zou bieden in vergelijking met alle andere opties. Om te beginnen zou het **grotere beleidssynergieën** opleveren, aangezien de verschillende culturele sectoren meestal collectief beschouwd worden in de context van bredere beleidsdiscussies over de culturele en creatieve sectoren, ook als het gaat over hun bijdrage aan de Europa 2020-strategie. In de tweede plaats zou één enkel programma het eenvoudiger maken de **overdracht van kennis en de kruisbestuiving** tussen sectoren te verwezenlijken. Het derde voordeel is dat het kan bijdragen tot **vereenvoudiging van het beheer** van deze programma's. Zo zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn gecombineerde informatie- en toegangspunten in te richten, waardoor de zichtbaarheid en de toegang van burgers tot informatie over EU-financiering verbeterd zouden worden, en de actoren een optimale service geboden zou kunnen worden. In de vierde plaats zouden deze **vereenvoudigingen** ook een zekere verlichting van de **administratieve belasting** mogelijk maken, zowel voor de Commissie als voor de lidstaten. De uitvoeringsmechanismen zullen vereenvoudigd worden door een ruimer gebruik van vaste percentages, subsidiebesluiten en kaderpartnerschapsovereenkomsten, elektronische toepassingen en verslaglegging, en een elektronisch portaal om de papieren administratie voor aanvragers en begunstigden te reduceren. Ook het transversale onderdeel zou enkele **besparingen door schaalvoordelen** op overlappende terreinen mogelijk maken. In de vijfde plaats zou in dit samengevoegde programma een transversale **Financiële Faciliteit voor de**

Culturele en Creatieve Sectoren opgenomen kunnen worden, om de toegang tot (particuliere) financiering te verbeteren.

9. BESCHRIJVING VAN DE VOORKEURSOPTIE

In de effectbeoordelingen voor Cultuur en MEDIA wordt voorgesteld de EU-financiering voor de culturele en creatieve sectoren voort te zetten; geconcludeerd wordt echter ook dat EU-steun voor de culturele sectoren effectiever zou zijn als die gereorganiseerd werd door de verschillende programma's samen te voegen in één enkel kaderprogramma genaamd "Creatief Europa".

Deze voorkeursoptie zou de meest coherente en kosteneffectieve zijn en aansluiten bij het groeiende bewustzijn op EU-niveau van het belang van de culturele en creatieve sectoren. Vergeleken met de andere overwogen opties zou deze optie de beste basis bieden voor een gemeenschappelijke EU-strategie om de aandacht te vestigen op de uitdagingen waarmee deze sectoren momenteel geconfronteerd worden en de EU-steun te concentreren op die maatregelen die een Europese toegevoegde waarde bieden door de sectoren te helpen hun potentieel inzake economische groei, nieuwe banen en sociale integratie te optimaliseren.

Het kaderprogramma "Creatief Europa" zou duidelijk gekoppeld zijn aan de Europa 2020-strategie en zou trachten de bijdrage van de culturele en creatieve sectoren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van die strategie te optimaliseren. Het voorstel sluit aan bij de mededeling van de Commissie over het Meerjarig Financieel Kader van 29 juni 2011 ("Een begroting voor Europa 2020"), waarin aangekondigd werd dat bij de cultuurgerelateerde programma's van de Europese Unie naar meer synergie gestreefd zal worden en dat de EU-financiering geconcentreerd zou moeten worden op terreinen waar die een hoge Europese toegevoegde waarde oplevert. In deze mededeling wordt voorgesteld een bedrag van 1,6 miljard toe te wijzen voor de looptijd van het programma, namelijk zeven jaar.

Het programma zou bestaan uit drie onderdelen, waarvan een onderdeel een nieuwe financiële faciliteit zou omvatten. Twee van de onderdelen zouden de opvolgers zijn van de bestaande programma's Cultuur en MEDIA/MEDIA Mundus; het laatstgenoemde programma is gericht op de audiovisuele sector en het onderdeel Cultuur op alle andere culturele sectoren. Daarnaast zou er een sectoroverschrijdend onderdeel zijn ter ondersteuning van transversale elementen zoals beleidsontwikkeling, sturing, culturele en mediageletterdheid, en de informatiepunten. Dit punt komt ook aan de orde in de effectbeoordelingen voor Cultuur en MEDIA. De nieuwe financiële faciliteit zou de toegang van culturele en creatieve KMO's tot financiering vergemakkelijken door kredietrisicobescherming te bieden voor financiële tussenpersonen die portefeuilles van leningen opbouwen, en hen ook de noodzakelijke capaciteit/deskundigheid helpen verwerven om de risico's correct te kunnen analyseren.

De grote meerderheid van de subsidies op grond van de onderdelen Cultuur en MEDIA zullen ook verder beheerd worden door het Uitvoerend Agentschap voor onderwijs, audiovisuele middelen en cultuur (EACEA), op basis van jaarlijkse oproepen tot het indienen van voorstellen, die in een stabiele programmagids gepubliceerd zullen worden. Zoals door verschillende evaluaties bevestigd is, is dit de meest kosteneffectieve beheersmethode gebleken voor grensoverschrijdende projecten. Een netwerk van informatiepunten (de huidige culture contactpunten en MEDIA-desks) zullen informatie en advies blijven verstrekken over het indienen van aanvragen in het kader van het programma. Zij zullen geen middelen ter beschikking stellen. Zoals hierboven vermeld, zullen volgens het voorstel enige besparingen

gerealiseerd worden door samenvoeging van de informatiepunten voor het hele programma. Deze informatiepunten zullen verder door de EU medegefinancierd worden tot maximaal 50%; de lidstaten zullen de overige kosten dragen. De verschillende vereenvoudigingen die onder de huidige programma's zijn ingevoerd, zullen worden voortgezet en er zal naar verdere vereenvoudiging worden gestreefd.

Het beheer van de financiële faciliteit voor de culturele en creatieve sector zal worden opgedragen aan een derde partij (financiële instelling), waarschijnlijk het Europese Investeringsfonds (EIF), gezien de aard van de deskundigheid die voor het beheer van een dergelijk instrument vereist is, terwijl het beheer aan de kant van de Commissie waarschijnlijk in handen zou zijn van het directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur, maar in nauwe samenwerking met andere diensten van de Commissie, waaronder het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken.

10. TOEZICHT EN EVALUATIE

Toezicht en evaluatie zal een **centraal element** zijn van een toekomstig programma, dat grote nadruk zal leggen op de toegevoegde waarde van de actie van de EU en op resultaten. De Commissie zal daarom regelmatig de prestaties en resultaten controleren en evalueren in het licht van de doelstellingen.

Een ander aspect van het toezicht zal de publicatie van een jaarlijks verslag over de activiteiten zijn, met zowel statistieken als een kwalitatieve beoordeling.

Naast het continue toezicht zal de Commissie regelmatig onafhankelijke externe evaluaties van de programmaonderdelen en de financiële faciliteit laten verrichten teneinde de doelmatigheid en efficiëntie van het programma te beoordelen. De evaluaties zullen ook bijdragen tot de beoordeling van de Europese toegevoegde waarde van het programma en de bijdrage ervan aan de verwezenlijking van de algemene en specifieke doelstellingen.

Het is de bedoeling van de Commissie één enkele tussentijdse evaluatie te verrichten, die tegelijkertijd zou dienen als afsluitende evaluatie van het voorafgaande programma. Deze tussentijdse evaluatie zou voor het einde van 2017 verricht moeten worden, zodat de resultaten meegewogen kunnen worden bij beslissingen over het voortzetten, aanpassen of stopzetten van het opvolgende programma.

Alle externe evaluaties dienen verricht te worden door onafhankelijke, onpartijdige organen. De methodologische aanpak van evaluaties zou te zijner tijd bepaald moeten worden, in het licht van de gebruikelijke praktijk van de Commissie.

De indicatieve prestatie-indicatoren met betrekking tot de algemene en specifieke doelstellingen zijn te vinden in de effectbeoordelingsverslagen betreffende de verschillende componenten van het programma "Creatief Europa".