

Nenamerni vpliv direktiv EU na kulturno dediščino

TJAŠA IVANC

Povzetek

Prispevek obravnava položaj kulturne dediščine in probleme razmejitve med nacionalnim kulturnim sektorjem in pristojnostmi EU na tem področju. Politika varovanja kulturne dediščine ni del ureditve Pogodbe o delovanju EU, temveč EU skrbi za sofinanciranje in podporo obnavljanju in ohranjanju kulturne dediščine. Zato so na tem področju lahko problematične številne direktive EU na drugih področjih zakonodajnega urejanja EU (npr. varstvo okolja, graditev novih objektov), ki so z implementacijo vključene v nacionalne zakonodaje in ki v večji ali manjši meri škodljivo vplivajo na trajnostno ohranjanje evropske kulturne dediščine. Avtorica v prispevku poda predloge za možen vpliv in vključitev pristojnih nacionalnih organov v zakonodajni postopek sprejemanja aktov EU na drugih področjih, ki lahko škodljivo vplivajo na konkretno varstvo kulturne dediščine.

Ključne besede: • kulturna dediščina • direktive EU • škodljiv vpliv • zakonodajni postopek EU • ekonomska vrednost kulturne dediščine

KONTAKTNI NASLOV: Dr. Tjaša Ivanc, asistentka, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Mladinska ulica 9, SI-2000 Maribor, Slovenija, e-pošta: tjasa.ivanc@uni-mb.si

ISSN 1855-7147 Print / 1855-7155 On-line © 2011 LeXonomica (Maribor)

UDK: 338.483.13:061.1EU

JEL: K19, R59

Available on-line at <http://www.lexonomica.com>

Unintentional Impact of EU Directives on the Cultural Heritage

TJAŠA IVANC

Abstract

The paper deals with the position of cultural heritage and the problems of fixing the boundaries between the national cultural sector and the EU jurisdiction in this area. Policies of cultural heritage protection regime are not part of the Treaty on the Functioning of the EU. Nevertheless, the action of the EU is aimed at co-financing and supporting of its conservation and safeguarding. Therefore, several EU Directives, which regulate other areas (environmental protection, construction of new buildings) and are incorporated into national legislation, could be problematic because of their detrimental effect on the sustainable conservation of the European cultural heritage. The authoress puts forward proposals for potential impact and involvement of the competent national authorities in the legislative process of adopting EU legislation in other areas, which could detrimentally affect the individual protection of cultural heritage.

Keywords: • cultural heritage • EU directives • detrimental effect • legislative procedure of the EU • economic value of cultural heritage

CORRESPONDENCE ADDRESS: Dr. Tjaša Ivanc, Assistant, University of Maribor, Faculty of Law, Mladinska ulica 9, SI-Maribor, Slovenia, e-mail: tjasa.ivanc@uni-mb.si

ISSN 1855-7147 Print / 1855-7155 On-line © 2011 LeXonomica (Maribor)

UDC: 338.483.13:061.1EU

JEL: K19, R59

Available on-line at <http://www.lexonomica.com>

1. Uvod

Varstvo kulturne dediščine sodi med tista normativna področja, ki omejujejo pravice posameznika z namenom, da bi se zavarovale določene dobrine za javno korist. Zakon o varstvu kulturne dediščine¹ (v nad.: ZVKD-1) podaja definicijo varstva, ki obsega pravne, upravne, organizacijske, finančne in druge ukrepe države, pokrajin in občin, namenjene obstoju in obogatitvi dediščine. Varovanje je takšno ravnanje z dediščino, ki z rednim vzdrževanjem in obnovo omogoča obstoj vrednot dediščine in njeno uporabo vsaj v najmanjšem obsegu. Varstvo dediščine ne obsega le ukrepov za fizično ohranitev dediščine, ampak je javna korist na področju varstva širša in obsega celotno ohranjanje dediščine, kar pomeni tudi njeno vključevanje v sodobno življenje. Slednje predstavlja koncept celostnega ohranjanja. Vzdrževanje objektov kulturne dediščine, kot celokupnost konkretnih ukrepov na posamezni nepremični dediščini, predstavlja izvajanje načrtovanih in tudi nenačrtovanih del, s katerimi se ohranja objekt v dobrem stanju in se omogoča njegova uporaba.

Varstvo nepremične kulturne dediščine je torej zagotovljeno z nacionalno zakonodajo. Pristojnosti Evropske unije (v nad.: EU) na področju kulture pa so določene v skladu s členom 6 Pogodbe o delovanju Evropske unije² (v nad.: PDEU), ki določa, da je EU pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, usklajevanje ali dopolnjevanje ukrepov držav članic. EU načeloma nima pravne oz. zakonodajne pristojnosti na področju kulturne dediščine, ki je tako v skladu z načelom subsidiarnosti v domeni držav članic.

S širjenjem pristojnosti zakonodajalcu EU se na različnih področjih povečuje število pravnih aktov. Zakonodaja je namenjena predvsem harmonizaciji konkurence in notranjega trga v EU ter zagotavljanju varovanja okolja. V mnogih primerih je zato ureditev na teh področjih v konfliktu s potrebami varstva kulturne dediščine in škodljivo vpliva na možnosti ohranjanja in obnavljanja nepremične kulturne dediščine, ki bi ustrezal načinu, sprejetem v praksi na podlagi mednarodnih konvencij, listin in nacionalnih ureditev. Še posebej je ta problem mogoče izpostaviti na področjih javnega naročanja, gradbenih predpisov, kemikalij in zaščite biocidnih proizvodov, varovanja voda, energetske učinkovitosti itd.

V prispevku bomo obravnavali položaj kulturne dediščine in probleme razmejitve med kulturnim sektorjem in pristojnostmi EU ter nenamerni vpliv direktiv EU, ki urejajo druga področja, na nepremično kulturno dediščino.

¹ Uradni list RS, št. 16/2008, 123/2008, 8/2011 in 30/2011 (Odl.US: U-I-297/08-19).

² UL C 83, 30. 3. 2010, str. 47–199.

Zaradi lažjega obravnavanja vsebine prispevka bomo v nadaljevanju naprej opozorili na različne razlage pojma kulturna dediščina in razmejitve med posameznimi pojmi na področju kulturne dediščine, prispevek pa zaključili z analizo ekonomskega potenciala nepremične kulturne dediščine.

2. (Ne)dosledna uporaba pojmov kulturna dobrina in kulturna dediščina v mednarodnem pravu

V pravni teoriji predstavlja zagotavljanje univerzalne in edinstvene definicije varstva kulturnih vrednot in interesov pomembno vprašanje, s katerim se srečujejo številni avtorji (o tem gl. Prott, O'Keefe, 1992; O'Keefe, 1999; Mason, 1999), ki na tej podlagi izpostavljajo razliko med konceptom kulturne dediščine (cultural heritage) in ožjim konceptom kulturne dobrine (cultural property³).

Iz mednarodnih dokumentov⁴ izhaja, da je koncept kulturne dobrine v primerjavi s konceptom kulturne dediščine ožji. Kulturna dediščina namreč predstavlja vrsto dediščine, ki se ohranja za bodoče generacije, pri čemer obsega na eni strani nematerialno dediščino (npr. ples, folklor), na drugi strani pa v širšem smislu predstavlja nepremično dediščino, ki vsebuje vse elemente »zgrajenega« okolja, ki nosijo specifične lastnosti in tradicije družbenega življenja in kulture, ki se kažejo predvsem v umetnostni, zgodovinski in socialni vrednosti nepremičnin, kar izpostavlja njihov izreden pomena za »uporabo« oz. bivanje.

³ Slovenski prevod termina »*property*«: lastnina oz. predmet lastništva, lastninska pravica (Longyka, 2001).

⁴ Pojem kulturna dobrina se v mednarodnem pravnem pomenu najprej pojavi v Haaški konvenciji o varstvu kulturnih dobrin v primeru oboroženega spopada iz leta 1954 (Uradni list FLRJ-MP, št. 4/1956; v nad.: Haaška Konvencija), kasneje pa v Konvenciji o ukrepih za prepoved in preprečevanje nedovoljenega uvoza in izvoza kulturnih dobrin ter prenosa lastninske pravice na njih iz leta 1970 (Uradni list RS-MP, št. 15/1992 in 54/1992). Enak koncept je zastopan v Drugem protokolu k Haaški konvenciji. Z razliko od omenjenih, se Konvencija UNIDROIT o ukradenih ali nezakonito izvoženih predmetih kulturne dediščine iz leta 1995 (MKUPKD, Uradni list RS-MP, št. 6/2004) nanaša na ukradene ali nezakonito izvožene predmete kulturne dediščine. Drugi mednarodnopravni dokumenti kot npr. Evropska konvencija o varstvu arheološke dediščine (spremenjena), sklenjena v La Valletti leta 1992 (Uradni list RS-MP, št. 7/1999), UNESCO Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine iz leta 1972 (Uradni list SFRJ, št. 56/1974), UNESCO Konvencija o varovanju podvodne kulturne dediščine iz leta 2001 (Uradni list RS-MP, št. 1/2008) in UNESCO Konvencija o varovanju nesnovne kulturne dediščine iz leta 2003 (Uradni list RS, št. 2/2008) pa se nanašajo na kulturno dediščino.

Definicije predmeta varstva so v mednarodnih dokumentih zelo različne. V prvih mednarodnih konvencijah⁵ je bilo govora o kulturnih dobrinah kot kulturnem premoženju, danes pa se torej vse bolj uporablja pojem kulturne dediščine in opredeljuje mehanizme za njeno varstvo. V mednarodnem okolju ni prišlo do konsenza kako definirati oz. poimenovati predmet varstva. Pri sprejemanju mednarodnih dokumentov se pojem kulturne dobrine uporablja v primeru premičnin, umetniškega dela in predmetov zgodovinske in arheološke vrednosti. Tako je pojem zasnovan kot podskupina v okviru širšega koncepta kulturne dediščine, varstva kulturne dediščine, ki vključuje tudi neopredmeteno oz. nesnovno kulturno dediščino (Blake, 2000: 61). Po drugi strani pa se pojem kulturna dobrina v sistemih kontinentalnega prava uporablja ne samo za nepremičnine, ampak tudi za neopredmeteno dediščino in/ali nematerialne elemente.

Ločevanje pomena in definiranje pojma kulturna dobrina je mogoče prikazati na različnih konceptih termina »*property*« v angloameriškem sistemu na eni strani in kontinentalnem sistemu na drugi strani.

V sodobnem pravnem redu kontinentalnega pravnega kroga je ustanova lastnine individualistično zasnovana, in sicer tako, da je lastninska pravica, stvarna pravica, ki svojemu imetniku zagotavlja popolno oz. absolutno zasebno lastnino na stvari, ki je pravno priznana (Gavella et al., 2007: 373).

Dediščina (angl. »*heritage*«) se v tuji literaturi definira kot splošni in javnopravni pojem, ki se uvršča v sfero javnega interesa in velja za javno dobro (Mason, 1999). V preteklosti je bila praksa usmerjena predvsem v varstvo konkretnih predmetov, predvsem v varstvo spomenikov in umetniških del. V tujem pravnem jeziku se je navedeno terminološko izražalo s termini »*monuments*« (angl.) in »*Denkmäler*« (nem.). Z razvojem prakse je postalo jasno, da predstavlja večjo vrednost kot posamezni predmet, predmet, ki ga spremlja informacija o njegovi pomembnosti in uporabnosti za kulturo, ki je predmet ustvarila oz. iz katere predmet izhaja. Zato so pravne ureditve, tako nacionalne kot mednarodna, vse bolj usmerjene k identifikaciji in zaščiti tistega, kar je reprezentativno za posamezno kulturo.

Kulturna dobrina (angl. »*cultural property*«) je torej specifična oblika dobrine, ki izraža identiteto, razumevanje in spoštovanje do kulture, ki proizvaja določeno dobrino, lastnino in premoženje. Kulturna dobrina se lahko definira tudi v ožjem smislu kot predmet ali skupina predmetov, ki zaradi svojih posebnosti predstavljajo arheološko, znanstveno ali zgodovinsko vrednoto.

⁵ Npr. Haaška konvencija in Konvencija o ukrepih za prepoved in preprečevanje nedovoljenega uvoza in izvoza kulturnih dobrin ter prenosa lastninske pravice na njih.

Naslednji primer iz mednarodne zakonodajne prakse pokaže, kako je lahko nedosledna uporaba posameznih pojmov v različicah avtentičnega teksta zavajajoča. Z izjemo člena 167 PDEU (prej člena 151 Pogodbe o Evropski skupnosti;⁶ PES), ki je generalna določba, ki ureja sodelovanje med pogodbenicami in se nanaša na nedefiniran pojem »skupna kulturna dediščina« (angl. »*common cultural heritage*«) držav članic, se člen 36 PDEU (prej člen 30 PES) izrecno nanaša na obtok (uvoz in izvoz) umetniških del. Člen 36 je uvrščen v tretji del PDEU (Notranje politike in ukrepi EU), pod naslov »Prost pretok blaga« (IA), v drugo poglavje »Prepoved količinskih omejitev med državami članicami« in določa:

»Določbe členov 28 in 29 ne izključujejo prepovedi ali omejitev pri uvozu, izvozu ali blagu v tranzitu, če so utemeljene z javno moralo, javnim redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstvom nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo ali z varstvom industrijske in poslovne lastnine. Vendar te prepovedi ali omejitve ne smejo biti sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami.«

Člena 34 in 35 PDEU (prej 28 in 29 PES) podrobneje razlagata določbo člena 26 PDEU (prej člen 14 PES) o vzpostavitvi notranjega trga in člen 28 PDEU (prej 23 PES), ki se nanaša na carinsko unijo in zajema vso blagovno menjavo z navedbo dveh splošnih pravil. Člena 34 in 35 PDEU določata, da so količinske omejitve na uvoz in izvoz ter vsi ukrepi z enakim učinkom prepovedani. Iz člena 36 PDEU lahko sklepamo, da gre za odstopanja vis-a-vis splošnim načelom, določenim v členih 34 in 35, saj določa, da določbe členov 28 in 29 PDEU ne izključujejo prepovedi ali omejitev pri uvozu, izvozu ali blagu v tranzitu, če so utemeljene z javno moralo, javnim redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstvom nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo ali z varstvom industrijske in poslovne lastnine (formalno diskriminatorni ukrepi).

V tej zvezi se kot prvi problem nedosledne uporabe pojmov pojavi razlaga, povezana s pomenom člena 36 PDEU v tujih različicah avtentičnega besedila, ki se lahko pojavijo v posameznih odstopanjih pri količinskih omejitvah za izvoz, uvoz in tranzit blaga, in različne posledice pooblastil, ki jih na tej podlagi pridobijo države članice. Prevodi člena 36 PDEU v italijanskem (portugalskem in španskem) jeziku govorijo o tem, da določbe iz člena 28 in 29 PDEU ne izključujejo prepovedi ali omejitev pri uvozu in izvozu ali blagu v tranzitu, če so utemeljene - med drugim - z varstvom »*patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale*«, medtem ko se drugi avtentični teksti (slovenski,

⁶ UL C 321 E, 29. 12. 2006, str. 37–180.

angleški, francoski) nanašajo na varstvo nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo (angl. »protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value«, fran. »protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique«⁷). Z drugimi besedami povedano, jasno je, da nacionalna dediščina (prevod italijanskega, španskega in portugalskega teksta) in nacionalno bogastvo podajata dva različna koncepta. Če bi se zavzelo takšno stališče, italijanski, španski in portugalski teksti *prima facie* omogočajo nacionalnim oblastem večjo diskrecijsko pravico pri določanju, katere kategorije dobrin bodo vključene v varstvene sisteme v okviru nacionalnih zakonodaj, še posebej glede omejitev njihovega izvoza in uvoza. Slednje predvsem izstopa pri drugih avtentičnih prevodih, saj se zdi, da so v teh primerih omejitve strožje⁸ (več o tem gl. Frigo, 2004: 370–374).

Poudariti je treba, da v tuji literaturi ni mogoče zaslediti univerzalne enozvočne definicije bodisi za pojem kulturna dediščina (»cultural heritage«, »patrimonio culturale«) bodisi za pojem kulturne dobrine (»cultural property«, »beni culturali«), saj vsak multilateralni dogovor podaja svojo definicijo posameznega koncepta oz. pojma z namenom, da se določi obseg pravil, ki se v posameznem primeru uporabijo.⁹ Ne glede na dejstvo, da obstaja več

⁷ Nemški tekst je nekoliko drugačen, saj se nanaša na »nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert«.

⁸ Da se prevodi mednarodnih pogodb v dveh ali več jezikih razlikujejo, dokazuje obstoj mednarodnega običajnega prava v Dunajski konvenciji o pravu mednarodnih pogodb (Uradni list SFRJ–MP, št. 30/1972), ki v 4. odstavku 33. člena določa: »Except where a particular text prevails in accordance with paragraph 1, when a comparison of the authentic texts discloses a difference of meaning which the application of articles 31 in 32 dose not remove, the meaning which best reconciles the texts, having regard to the object and purpose of the treaty, shall be adopted.«

⁹ Zanimivo stališče zavzema J. H. Merryman, ki izpostavlja dva vidika obravnavanja kulturnih dobrin, poznana kot kulturni nacionalizem in kulturni internacionalizem. Slednji vidik poudarja razmišljanje o kulturnih dobrinah kot o predmetih umetniške, arheološke, etnološke in zgodovinske vrednosti, ki so sestavni deli skupne človeške kulture, ne glede na izvor ali sedanjo lokacijo, neodvisno od lastninske pravice ali nacionalne jurisdikcije. Ta vidik je poudarjen v Haški konvenciji. Kulturni nacionalizem predstavlja razmišljanje o kulturnih dobrinah kot o delih nacionalne kulturne dediščine. Takšno razmišljanje daje predmetom nacionalni karakter, ki je neodvisen od njihove lokacije ali lastništva in upravičuje nacionalni nadzor izvoza in vrnitev kulturnih dobrin. Avtor v tej zvezi prikaže delitev držav na države izvora (»source nations«) in države trga (»market nations«). Države izvora (npr. Egipt, Indija) so bogate s kulturnimi dobrinami, vendar pa niso sposobne skrbeti zanje. V državah trga (npr. Francija, Nemčija, Japonska, Skandinavske države, ZDA) pa potrebe presegajo »dobavo«, zato bi nekontroliran trg spodbudil mrežo izvoza kulturnih dobrin iz držav izvora. Zato je potrebno razmišljati o kulturnih dobrinah kot o delu nacionalne kulturne dediščine, pri čemer dediščina ostane na nacionalnem ozemlju in se varuje z nacionalno ureditvijo, ki prepoveduje ali omejuje izvoz, kar pa je bilo preneseno drugam, se mora vrniti. Kulturni nacionalizem je zastopan v UNESCO Konvenciji o ukrepih za prepoved in preprečevanje nedovoljenega uvoza in izvoza kulturnih dobrin ter prenosa lastninske pravice na njih iz leta 1970 (Uradni list SFRJ–MP, št.

definicij, tako nacionalnih kot mednarodnih, je ključnega pomena opredelitev oz. identifikacija, kaj je v konkretnem primeru sploh potrebno ohranjati, varovati in zaščititi prav zaradi izjemnega splošnega oz. javnega pomena. Tako lahko »*property*« ustrezno nadomesti različne termine, npr. predmet (»object«) spomenik (»monument«), premičnine (»movable«), medtem ko lahko »*cultural*« vključuje različne vrednostne kriterije kot npr. umetniške, arheološke, etnološke. Po drugi strani se lahko tudi kulturna dediščina in kulturna dobrina uporabljata kot ekvivalent v smislu, da nobena od njiju ni definirana in ju je treba povezati z drugimi nepravniimi panogami, kot so npr. zgodovina, umetnost, arheologija, etnologija, da se lahko določi njuna prava vsebina.

Obstoječi mednarodni dokumenti najpogosteje določajo različne kriterije za določitev javnega interesa, ki ga je treba zaščititi, pri čemer so glavni predvsem dejavnik časa (npr. leta ali določen datum ali obdobje nepremičnine), pomembnost ali vrednost dobrine ali natančen seznam predmetov, ki jih je potrebno varovati oz. ohranjati.

Zanimivo je prav tako dejstvo, da se v nobenem mednarodnem dokumentu kulturna dediščina in kulturna dobrina praktično ne pojavita hkrati v istem besedilu.¹⁰ V teoriji (Frigo, 2004: 377) se zastopa stališče, da bi bilo najustrežnejše uporabljati oba izraza kot dopolnitev, saj je kulturna dediščina abstrakten pojem, medtem ko je kulturna dobrina bolj konkretna, ker se samo z varovanjem fizičnega in konkretnega, torej dobrine, lahko doseže glavni cilj ohranjanja kulturne dediščine. Spet drugo stališče (Petrič, 2000) poudarja, da zaradi odprtosti in dinamičnosti kulturnih dobrin oz. različnosti same kulture ni mogoče vpeljati univerzalne definicije.

3. Evropska ureditev na področju kulturne dediščine

Področje kulturne dediščine je na mednarodni ravni urejeno s številnimi konvencijami in dokumenti, kar nakazuje na dejstvo, da postaja to področje v postopkih odločanja izziv za državne organe. Zato v nadaljevanju analiziramo vlogo EU pri ureditvi postopkov ohranjanja kulturne dediščine.

50/1973). Sicer je smisel obeh navedenih konvencij v varstvu kulturnih dobrin, vendar pa dajeta izrazu pojmu varstva različna pomena in določata različne sisteme vrednotenja (Merryman 1986: 831–833).

¹⁰ Edini primer, ko sta bila uporabljena oba termina, je bil osnutek Konvencije o varovanju podvodne kulturne dediščine iz leta 2001 (Uradni list RS-MP, št. 1/2008), ki pa v končnem besedilu zagotavlja čisto drugačno definicijo, ki temelji izključno na podvodni kulturni dediščini.

Podlaga za ukrepanje EU na področju kulture je člen 167 PDEU, ki določa:

»1. Unija prispeva k razcvetu kultur držav članic, pri čemer upošteva njihovo nacionalno in regionalno raznolikost ter hkrati postavlja v ospredje skupno kulturno dediščino.

2. Dejavnost Unije je namenjena spodbujanju sodelovanja med državami članicami in, če je to potrebno, podpiranju in dopolnjevanju njihove dejavnosti na naslednjih področjih:

- izboljševanje poznavanja in razširjanja kulture in zgodovine evropskih narodov;*
- ohranjanje in varstvo kulturne dediščine evropskega pomena;*
- nekomercialna kulturna izmenjava;*
- umetniško in književno ustvarjanje, tudi na audio-vizualnem področju.*

3. Unija in države članice podpirajo sodelovanje s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami na kulturnem področju, zlasti s Svetom Evrope.

4. Unija pri svoji dejavnosti na podlagi drugih določb Pogodb upošteva kulturne vidike, zlasti zaradi spoštovanja in spodbujanja raznolikosti svojih kultur.

5. Kot prispevek k uresničevanju ciljev iz tega člena:

- Evropski parlament in Svet sprejmeta spodbujevalne ukrepe po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Odborom regij, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in predpisov držav članic;*
- Svet sprejme priporočila na predlog Komisije.»*

Navedeni člen ne določa harmonizacije ureditev držav članic na področju kulturne dediščine. Pri ukrepanju na ravni EU je zato treba v celoti spoštovati načelo subsidiarnosti, v skladu s katerim je vloga EU, da podpira in dopolni (ne pa nadomesti) ukrepe držav članic ob spoštovanju njihove različnosti in spodbujanju izmenjav, dialoga in medsebojnega razumevanja.¹¹ Generalna percepcija je, da je področje kulture prepuščeno drugim mednarodnim organizacijam, ki so pristojne za to področje, predvsem Organizacija UNESCO in Svet Evrope (Smith 2004: 2).

Čeprav PDEU vključuje člen 167 pod naslov »Kultura«, sam pojem v tem členu ni posebej definiran, kar velja tudi za člen 107(3)(d) PDEU, ki dovoljuje dodelitev »državne pomoči za pospeševanje kulture in ohranjanja kulturne dediščine«. Razlog je iskati v dejstvu, da so cilji člena 167 PDEU oblikovani v smislu podpore za kulturo, pa naj gre za kulturo držav članic ali skupno kulturno dediščino (Smith 2004: 2). V tej zvezi gre izpostaviti spodbude, kot je npr. Evropska prestolnica kulture (»European City of Culture«), ki prikazujejo, kako se lahko pomoč EU izkaže za finančno in kulturno

¹¹ Tako načelo subsidiarnosti »dovoljuje institucijam EU, da delujejo na področjih sovpadajočih pristojnosti le, če cilji predlagane dejavnosti ne morejo biti ustrezno doseženi s strani samih držav članic...« (podr. gl. Hojnik, 2005).

prednost na nacionalnem nivoju, pri čemer hkrati spodbuja posameznike, da pripisujejo imenovanim mestom evropsko pomembnost, ki se povezuje z drugimi imenovanimi mesti.¹²

Člen 167(2) PDEU predstavlja subsidiarno naravo vloge EU, ki se kaže predvsem v smislu spodbujanja sodelovanja med državami članicami in, ko je to nujno, kot podpora in dopolnilo njihovem delovanju na določenih področjih. Dejavnost EU na področju kulture, še posebej na področju kulturne dediščine, je omejena z načelom subsidiarnosti, katerega namen je ohraniti suverenost držav članic in preprečiti pretiran centralizem v EU. V skladu z načelom subsidiarnosti lahko EU sprejema ukrepe samo v primeru, ko posamezni predvideni ciliji ne morejo biti bolje izpolnjeni s strani držav članic.

V členu 167(4) PDEU je poudarjena prioriteta spoštovanja kulturne raznolikosti, v obsegu katere vsaka država članica varuje svoje tradicije. Člen 167(5) PDEU pa omogoča EU, da vzpostavi nove iniciative, ki posebej podpirajo področje kulture. Vendar se ukrepi, sprejeti na področju kulture, sprejemajo tudi na podlagi drugih določb PDEU (člen 107(3) PDEU), kar temelji predvsem na dejstvu, da države članice niso preveč naklonjene dodeljevanju posebnih sredstev projektom na podlagi člena 167 PDEU (Smith, 2004: 64). Člen 167(5) PDEU izrecno določa, da so pristojnosti EU omejene na spodbujevalne ukrepe in priporočila, pri čemer je izključena harmonizacija zakonodaje držav članic (Teller, Bond, 2002: 615). Zakonodajna orodja, izbrana za razvoj evropske kulturne politike, nakazujejo na visok nivo nacionalne občutljivosti na tem področju. Predvidena je priprava priporočil, ki pa seveda niso pravno obvezujoče narave.

4. Analiza učinka direktiv EU na nepremično kulturno dediščino

4.1. Konkretni prikaz vpliva direktiv EU

Glede razmejitev zakonodajnih pristojnosti EU in držav članic na področju kulture je treba poudariti, da imajo institucije EU le tiste pristojnosti, ki so jim dodeljene (doktrina dodeljenih pristojnosti¹³). Člen 167(5) PDEU daje EU pravico, da sproži podporne ukrepe, ki pa za področje kulture ne smejo biti omejevalni. Vendar pa EU s številnimi direktivami na drugih področjih (npr.

¹² »European Capital Culture« Programme (Decision No 1419/1999/EC of the 25 May 1999, Relating to the Years 2005-2019, OJ (1999) L 166/1).

¹³ V okviru načela izključene pristojnosti EU, EU na področjih, ki jih pogodbe ne urejajo, nima pristojnosti.

okolje, sodobno gradbeništvo), ki so implementirane v nacionalne zakonodaje, v večji ali manjši meri lahko škodljivo vpliva na trajnostno ohranjanje evropske kulturne dediščine. V številnih primerih ima evropska zakonodaja, sicer nehote, nasproten učinek na varstvo evropske kulturne dediščine (Nypan, 2009).

Splošni problem v zvezi z zakonodajo EU je ta, da je prilagojena sodobnim zahtevam gradbene industrije. Zato pogosto, npr. implicitno ali eksplicitno, izključuje uporabo tradicionalnih materialov in tradicionalnih obrtnih metod. Za nove sodobne stavbe takšna ureditev ni problematična, pri stavbni dediščini pa obstaja nevarnost, da se ne ohranja avtentičnost dediščine.¹⁴

Vpliv na kulturne politike je bil izpostavljen s strani evropskega komisarja za izobraževanje, usposabljanje in kulturo *J. Figela*, ki je izjavil, da je skupna vizija za kulturno dediščino nujno potrebna, še posebej v luči člena 167(4) PDEU, ki poziva k splošni vključitvi kulturnih vidikov v vse politike EU. Pristojnosti, ki jih ima EU na drugih področjih urejanja, vplivajo na ohranjanje kulturne dediščine in njeno upravljanje, pri čemer je njihov učinek pogosto zelo škodljiv.

Probleme, ki jih zakonodaja EU povzroča na področju kulturne dediščine, je ugotovil tudi Evropski parlament, ki je navedel, da želi več upoštevanja kulturne dediščine v politikah Komisije EU. Parlament je pozval Komisijo EU, da pri pripravi zakonodajnih predlogov učinkovito izvaja horizontalno klavzulo člena 167(4) PDEU v zvezi s kulturo in podrobno preuči učinke predlagane zakonodaje na kulturo in kulturno dediščino, da bi zagotovila, da so ukrepi v podporo tem predlogom vključeni v vse politike EU in da ne dodeljuje sredstev projektom, ki bi očitno uničevali dragocene dele kulturne dediščine.¹⁵

V povezavi z učinki direktiv EU na stavbno dediščino je Delovna skupina na področju kulturne dediščine (Working group on EU Directives and Cultural Heritage and the European Heritage Legal Forum, v nad.: EHLF¹⁶)

¹⁴ Npr. vsa vrata zgodovinskih cerkva se odpirajo navznoter kot znak dobrodošlice, ureditev v pravnih aktih EU (Direktiva Sveta 89/106/EGS v zvezi s klasifikacijo glede požarne varnosti gradbenih proizvodov, gradbenih objektov in njihovih delov, UL L 40, 11. 2. 1989, str. 12) pa vzpostavlja obveznost, da se vsa vrata na objektih, ki so v javnosti, morajo odpirati navzven zaradi požarne varnosti. In seveda je potrebno preprečiti, da bi se vsa okna zgodovinskih stavb, ker ne izpolnjujejo okoljske zahteve EU, nadomestila s plastičnimi okni.

¹⁵ Resolucija Evropskega parlamenta o varstvu evropske naravne, arhitekturne in kulturne dediščine na podeželskih in otoških območjih (2006/2050(INI)) z dne 7. septembra 2006.

¹⁶ EHLF je forum strokovnjakov na področju kulturne dediščine, ki jih imenujejo pristojni nacionalni organi. EHLF je bil ustanovljen 23. septembra 2008. Naloga EHLF je zagotoviti boljše in pravočasne informacije o razvoju in posledicah pravnih aktov, ki jih je sprejela EU

identificirala 16 direktiv,¹⁷ ki imajo škodljiv učinek na nepremično dediščino.¹⁸ Primeroma je v nadaljevanju prikazan konkreten primer učinkov evropske ureditve na nepremični kulturni spomenik v Sloveniji.

Grad Snežnik je bil obnovljen s pomočjo finančnih sredstev strukturnih skladov, pri čemer so se pri izvedbi del pojavljali izzivi, povezani z uresničevanjem direktiv EU, ki so implementirane v nacionalno zakonodajo. Te zahteve so se nanašale na zahteve za zagotavljanje varnosti obiskovalcev na terasi in parapetih¹⁹ gradu, zahteve za varnost pred požari in zahteve za zagotavljanje minimalno določene zmogljivosti nadstropij.²⁰ Zahteve glede zagotavljanja varstva pred požari do danes še niso v celoti izpolnjene. Nekatere spremembe so bile izvedene, kot so gradnja novih teras in stopnic, ki se spuščajo iz obstoječih izhodnih vrat na koncu zadnjega stolpa. Vendar varnostna zahteva, da se morajo vrata odpirati navzven, ostaja nerešena težava. Običajno se ta problem rešuje z dodajanjem dodatnih zunanjih vrat, ki se odpirajo navzven. Dodatna vrata omogočajo, da originalna vrata ostanejo odprta, ko so obiskovalci v notranjosti gradu. Problem pri gradu Snežnik pa je po mnenju strokovnjakov ta, da ni prostora za namestitev takšnih dodatnih vrat v obstoječe okvirje, zato že nekaj časa potekajo pogajanja med Zavodom

in ki lahko predstavljajo potencialno nevarnost za kulturno dediščino, o čemer se seznanijo nacionalne organe. V zvezi s tem želi EHLF doseči, da bi se v prihodnje vsa zakonodaja EU glede škodljivih in neželenih učinkov na kulturno dediščino ocenila vnaprej. Priporočila državam članicam, da sprejmejo izjeme ali alternative, se lahko tako izoblikujejo v zgodnji fazi in se lahko celo že vključijo v zgodnjo fazo sprejemanja evropske zakonodaje.

¹⁷ Naj izpostavimo nekatere izmed identificiranih direktiv: npr. Direktiva 95/16/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 1995 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi z dvigali (UL L 213, 7. 9. 1995, str. 1) določa zahteve za dostopnost invalidnih oseb, ki jih mora izpolnjevati stavbna dediščina in ki so lahko problem, ker vplivajo na avtentičnost in kulturno vrednost, in Direktiva 2002/91/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2002 o energetske učinkovitosti stavb (UL L 1, 4.1.2003, str. 65; v nad.: Direktiva 2002/91/ES), ki skuša zmanjšati uporabo goriva v EU. To vodi v posledice za zamenjavo originalnih oken v zgodovinskih stavbah (gl. Nypan, 2009: Annex I).

¹⁸ Npr. Direktiva 98/8/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 o dajanju biocidnih pripravkov v promet (UL L 123 z dne 24. 4. 1998, str. 1); Direktiva 2002/91/ES in Direktiva 85/337/EEC o oceni vplivov določenih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175 z dne 5. 7. 1985, str. 40) (o tem gl. Nypan, 2006).

¹⁹ Varnost obiskovalcev na terasi in parapetih je bilo enostavno rešeno z nevsiljivimi tehnikami. Rešitev je bila izvedena z uporabo blokadnih prečnih drogov med parapeti. Izbrani so bili materiali iz aluminija.

²⁰ Najbolj problematične zahteve so navedene v novi evropski ureditvi graditve objektov, ki zahtevajo nosilnost konstrukcij v teži 300 kg na kvadratni meter v vseh javnih zgradbah. V gradu konstrukcija nadstropij ni sposobna vzdržati posegov, potrebnih za doseganje teh zmogljivosti obremenitev. Če bi se želela doseči zahteva glede nosilnosti, potem bi bilo treba celotno konstrukcijo nadstropij predelati in odstraniti vse originalne tramove in pode (Nypan, 2008).

za varstvo kulturne dediščine RS in Agencijo, pristojno za protipožarno varnost.

Težave za varstvo kulturne dediščine in ohranjanje njene avtentičnosti se najpogosteje pojavijo, kadar ustaljeni standardi postanejo obvezujoča pravila. Kar je koristno za gradnjo novih stavb in za področje celotnega gradbeništva, ponavadi predstavlja problem, če želimo ohranjati nepremično kulturno dediščino.

4.2. Trendi v zakonodajnem postopku EU

Politika varovanja kulturne dediščine ni del ureditve v PDEU, temveč institucije EU skrbijo samo za sofinanciranje in podporo obnavljanju in ohranjanju kulturne dediščine. Zato je na tem področju problem predvsem v številnih direktivah EU, ki so z implementacijo vključene v nacionalne zakonodaje in ki v večji ali manjši meri škodljivo vplivajo na trajnostno ohranjanje evropske kulturne dediščine. Ta problem se zlasti kaže v dveh vidikih. Prvi je trend urejanja v aktih EU, ki izhajajo iz področja spodbujanja uporabe sodobnih tehnologij in sodobnih materialov, drugi pa se kaže v zakonodajnem postopku EU, v katerem se prav tako stremi v smeri regulacije sodobnih tehnoloških rešitev v gradbeništvu in vključuje merila za gradnjo novih stavb, ki se uporabljajo globalno za vse objekte. Ta zakonodaja določa obvezno uporabo materialov in tehnik, ki niso združljive z avtentičnostjo in strukturo zgodovinskih stavb oz. stavbne dediščine.

Leta 2009, ko je Komisija pripravila prenovitev Direktive 2010/31/EU z dne 19. maja 2010 o energetske učinkovitosti stavb,²¹ je bila v besedilo direktive vključena obveznost držav članic, da odpravijo ovire v svojih zakonodajah na področju varstva kulturne dediščine. Prav tako je direktiva vključevala splošno prepoved zagotavljanja javnih sredstev za stavbe, ki po letu 2014 ne bodo v skladu z minimalnimi zahtevami. Besedilo člena 4(3) predlagane direktive²² se je glasilo:

»...Države članice od 30. junija 2014 ne bodo več zagotavljale spodbud za izgradnjo ali prenovo stavb, ki ne izpolnjujejo minimalnih zahtev glede energetske učinkovitosti, ki pripeljejo do rezultatov primerjalnega izračuna iz člena 5...«.

²¹ UL L 153/13, 18. 6. 2010, str. 13.

²² Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o energetske učinkovitosti stavb (prenovitev), Bruselj, 13. 11. 2008, COM(2009) 780 konč. 2008/0223 (COD).

Brez sprejema izjeme v Direktivi 2010/31/EU,²³ ki se nanaša na navedeno besedilo člena, bi v primeru, da bi bila sprejet prvotni predlog, ta klavzula preprečevala javno financiranje za obnovo stavbne dediščine. Ker je bilo sprejetje direktive do nadaljnjega preklicano, so člani EHLF predlagali formulacijo, ki vodi do odprave zahteve v direktivi, ki določajo obveznost odstranitve ovir v zakonodaji s področja varstva kulturne dediščine (Nypan, 2001). Zakonodaja EU se torej ne uporablja za področje kulturne dediščine kot take. Kljub temu pa uporaba pravil o štirih svoboščinah posega na široko področje in lahko posredno vpliva tudi na področje varstva kulturne dediščine.

Člen 114(4) PDEU omogoča državam članicam, da ohranijo nacionalne določbe zaradi pomembnih potreb iz člena 36 PDEU, torej imajo drugačna pravila od tistih, ki sledijo iz direktive, kadar je to potrebno, med drugim tudi zaradi varstva nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo.

Obstajajo tri glavne faze, kjer se lahko vpliva na končne rezultate zakonodaje, in sicer:

- V fazi priprave zakonodaje EU in v obdelavi besedila v različnih postopkih odločanja. Na tem mestu se lahko vzpostavi stik z nacionalnimi strokovnjaki, ki sodelujejo pri pripravi zakonodajnih besedil. Iz tega razloga delavna skupina obvešča nacionalne organe o potencialnih posledicah direktiv na stavbno dediščino.
- V fazi presoje vpliva (impact assessment).
- V fazi, ko je postopek glasovanja o zakonodaji EU zaključen, ko se torej pravni akt posreduje pristojnim nacionalnim organom za vključitev v nacionalno zakonodajo.

Komisija EU je sprejela ukrepe za izboljšanje možnosti predvidevanja nenamernih posledic na kulturno dediščino, in sicer z vključitvijo presoje vpliva na kulturno dediščino v revidirana Navodila o presoji vplivov (Impact assessment guidelines). Prenovljena interna navodila o presoji vplivov (Impact Assessment - IA) v zakonodajnih postopkih EU se uporabljajo od leta 2006. Od leta 2009 predstavlja kulturna dediščina eno izmed izrecnih meril vplivov iz Navodil o presoji vplivov. Večina od 25 direktiv, ki jih je proučil sektor za kulturno dediščino od leta 2003, ima vpliv na stavbno

²³ V skladu s členom 4(2) sprejete Direktive 2010/31/EU lahko države članice odločijo, da ne bodo določile ali uporabljale zahtev glede energetske učinkovitosti iz člena 4(1) za naslednje kategorije stavb: »...(a) stavbe, ki so uradno zaščitene kot del zaščitene okolja ali zaradi njihovega posebnega arhitektonskega ali zgodovinskega pomena, če bi izpolnjevanje določenih minimalnih zahtev glede energetske učinkovitosti nesprijemljivo spremenilo njihovo značilnost ali izgled...«.

dediščino, kar predstavlja izziv za ohranjanje in vzpostavlja potrebo, da pristojni nacionalni organi na področju kulturne dediščine spremljajo zakonodajne postopke v EU. Pri določanju področja vpliva posameznega akta EU, ki se sprejema, je kulturna dediščina na podlagi Navodil o presoji vplivov vključena med socialne vplive, in sicer na podlagi naslednjih ključnih vprašanj: ali predlog vpliva na ohranjanje kulturne dediščine ali na kulturno raznolikost ali pa vpliva na udeležbo državljanov v kulturne prireditve ali njihov dostop do kulturnih virov itd.²⁴

Presoja vplivov je ključno orodje za zagotovitev, da so pobude Komisije EU in zakonodaja EU pripravljene na podlagi pregledne, obširne in uravnotežene ocene učinkov. Ocena učinka je niz korakov, ki jih je potrebno upoštevati, ko se pripravljajo predlogi novih politik. To je proces, ki pripravlja dokaze v postopku sprejemanja zakonodaje o prednostih in slabostih različnih političnih možnosti, na podlagi ocene njihovih morebitnih vplivov. Postopek presoje vplivov obsega šest analitičnih korakov,²⁵ in sicer: identifikacija problema, določitev ciljev, razvijanje glavne možnosti politik, analiza vplivov teh možnosti, primerjanje možnosti in oris politike za spremljanje in vrednotenje.

Države članice lahko škodljive učinke direktiv na dediščino preprečijo s sprejemanjem izjem v obliki klavzul (pecial consideration clause), kadar je seveda to mogoče. Način, na katerega se vključujejo izjeme ali posebna obravnava za kulturno dediščino v direktivah, je različen, pri čemer pa morajo te izjeme odražati tudi obseg pristojnosti EU na področju kulture (Nypan, 2008). Gre za poseben pravni instrument, na podlagi katerega bi se normativna pristojnost EU »prenesla« na pristojni nacionalni organ za kulturno dediščino v primeru, ko bi posledice sprejetih direktiv škodljivo

²⁴ European Commission, Impact Assessment Guidelines (2009):

www.ra.no/filestore/IA_comision_2009_en.pdf (obiskano: 30. 11. 2011).

²⁵ Ocena učinkov oz. presoja vpliva je postopek v fazi sprejemanja novih predlogov aktov EU, katerega rezultati so povzeti in predstavljeni v Poročilu o IA. To poročilo je ključni element pri nadaljnjem razvoju zakonodajnih predlogov Komisije EU in orodje za zagotovitev, da so pobude Komisije in zakonodaja EU pripravljene na podlagi preglednih, celovit in uravnotežen dokazov. Sistem presoje vplivov pomaga institucijam EU pri oblikovanju boljših politik in zakonodaje, omogoča bolj utemeljeno odločanje v celotnem zakonodajnem postopku in zagotavlja zgodnje usklajevanje znotraj Komisije EU. Na splošno, je ocena učinkov potrebna za najbolj pomembne pobude Komisije EU in tiste predloge, ki bodo imeli daljnosežne učinke. To bo veljalo za vse zakonodajne predloge v zakonodajnem in delovnem programu Komisije EU in za vse zakonodajne predloge, ki imajo prepoznavne ekonomske, socialne in okoljske vplive in za nezakonodajne pobude (kot so bele knjige, akcijski načrti, pogajalske smernice za mednarodne sporazume), ki opredeljujejo prihodnje politike (European Commission, Impact Assessment Guidelines, 2009).

vplivale na kulturno dediščino z možnostjo nacionalnih organov, da predlagajo izjeme direktiv.

V nadaljevanju so izpostavljeni nekateri primeri izjem oz. klavzul v direktivah:

- člen 1 Direktive o obvladovanju poplavne ogroženosti²⁶ določa, da je namen²⁷ te direktive vzpostaviti okvir za oceno in obvladovanje poplavne ogroženosti v EU s ciljem zmanjšanja škodljivih posledic poplav na zdravje ljudi, okolje, kulturno dediščino in gospodarske dejavnosti.
- Direktiva 2002/91/ES v členu 4(3) določa, da se države članice lahko odločijo, da ne bodo določile ali uporabljale zahtev iz člena 4(1)²⁸ tudi za stavbe in spomenike, ki so uradno zaščiteni kot del zaščitenega okolja ali zaradi njihovega posebnega arhitektonskega ali zgodovinskega pomena, če bi izpolnjevanje zahtev nesprejemljivo spremenilo njihov značaj ali izgled.

Klavzula posebne presoje za kulturno dediščino »prenaša« zakonodajno pristojnost v okviru EU na pristojni nacionalni organ za področje kulturne dediščine transferjev, ko posledice direktiv vplivajo na kulturno dediščino.

Z vključitvijo presoje vplivov zakonodaje EU na kulturno dediščino je sedaj mogoče predlagati potrebne spremembe v zakonodaji tudi na tej točki v zakonodajnem postopku. Možnosti po vstavljanju pravilne pravne formulacije so se izboljšale, vendar pa potreba po spremljanju dogajanja s strani pristojnih nacionalnih organov še vedno ostaja. Tako je prvi korak v tej smeri, da pristojni nacionalni organi na področju varstva kulturne dediščine spremljajo evropski zakonodajni postopek.²⁹

²⁶ Direktiva 2007/60/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti. (UL L 288, 6. 11. 2007, str. 27).

²⁷ Skupno stališče (ES) št. 33/2006, ki ga je sprejel Svet dne 23. novembra 2006 z namenom sprejetja Direktive 2006/.../ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne... o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti (UL C 311E/10, z dne 19. 12. 2006).

²⁸ Pri določanju minimalnih zahtev glede energijske učinkovitosti stavb lahko države članice razlikujejo med novimi in obstoječimi stavbami ter različnimi kategorijami stavb. Te zahteve upoštevajo splošne notranje klimatske pogoje, na podlagi katerih ne pride do možnih negativnih učinkov, kot je neustrezno prezračevanje, in lokalne pogoje ter namembnost in starost stavbe.

²⁹ EHLF je na področju direktiv EU podal predlog za vzpostavitev stalnega vseevropskega sistema, ki spremlja zakonodajni postopek in akte, katerih sprejem se načrtuje za izvajanje politik EU. Ta bi deloval kot sistem zgodnjega opozarjanja z identifikacijo morebitnega vpliva na kulturno dediščino, načrtovanega v evropski zakonodaji, in omogočil, da se opozori pristojne nacionalne organe (Nypan, 2009: 14).

Težave, ki jih povzroča zakonodaja EU na področju varstva kulturne dediščine, je zaznal tudi Evropski parlament, ki je jasno poudaril, da je potrebno kulturno dediščino v večjem obsegu upoštevati v politikah Komisije EU, predvsem v okviru člena 167 PDEU.³⁰

5. Pomembnost kulturne dediščine in njena ekonomska vrednost

Motivi, zaradi kateri družba v skladu z univerzalnim načelom ohranjanja kulturne dediščine varuje nepremično kulturno dediščino, so predvsem ekonomski motivi oz. vrednost.³¹ Kulturna vrednota³² posamezne nepremične dediščine kot subjektivni interes za ohranjanje tako ni najpomembnejši razlog za varstvo kulturne dediščine. Lastniki stavbne dediščine so namreč zainteresirani, da vzdržujejo ekonomske vrednote njihove investicije, šele za tem pa tudi estetske, kulturne ali druge osebne vrednote, ki so povezane z dediščino. Zato se pri ohranjanju dediščine morajo upoštevati ekonomske vrednote, če se torej določeno dolžno ravnanje s kulturno dediščino zahteva s strani večje družbe. Posledično so ekonomske in kulturne vrednote nerazdelno povezane. Tako npr. razvoj turizma sicer promovira kulturne vrednote, vendar jih v svojem procesu tudi pretvarja v ekonomske vrednosti.

Večina ekonomistov zastopa stališče, da prednosti zaščite spomenika kot konkretnih preventivnih aktivnosti in ukrepov za preprečevanje poslabšanja dediščine pretehtajo stroške investicije. Navedeno dodatno pomeni, da so ekonomski stroški varovanja preseženi z ekonomskimi in kulturnimi koristmi (Mason, 2008: 308–309). Ekonomsko raziskovanje je učinkovito pri iskanju odgovorov o ohranjanju dediščine, učinkovitosti le-tega in njegovem obnašanju v primerjavi z delovanjem tržnih zakonitosti. Ekonomska

³⁰ Evropski parlament je leta 2006 sprejel Resolucijo (2006/2050(INI)), s katero je pozval Komisijo EU, naj pri pripravi zakonodajnih predlogov učinkovito izvaja horizontalno klavzulo člena 167 (4) PDEU (prej 151(4) PES) v zvezi s kulturo in podrobno preuči učinke predlagane zakonodaje na kulturo in kulturno dediščino, da bi zagotovila, da so ukrepi v podporo tem predlogom vključeni v vse politike EU.

³¹ V ekonomskem jeziku pomeni vrednotenje določanje cene, pri čemer se je potrebno osredotočiti na trenutek izmenjave stvari z drugo stvarjo oz. denarjem. Ekonomska vrednost kulturne dediščine se določa s tem, koliko so posamezniki pripravljeni za njo plačati. Ekonomisti vidijo vrednost kulturne dobrine v njeni ceni (Klamer, 2004).

³² Kulturne vrednosti so praviloma subjektivnega značaja, torej so odvisne od interpretacije v postopku identifikacije predmeta kulturne dediščine. Na podlagi teh ocen se lahko npr. določi stopnja interesa do določene stavbe in njene okolice ter interpretacija njenih kulturnih značilnosti, kar omogoča razvrščanje nepremičnine pod ustrezni varstveni režim in določanje razvoja vzdrževalnih ukrepov.

raziskovanja omogočajo boljše informacije, na podlagi katerih se bo lastnik odločil za izvedbo ukrepov za varstvo nepremične kulturne dediščine.

Raziskovalna dejavnost na področju ekonomije kulturne dediščine se je razširila na podlagi potrebe po bolj transparentnem sprejemanju odločitev za varovanje in dejstva, da se za ukrepe, ki zagotavljajo ohranjanje dediščine, morajo zagotoviti zadostna javna in zasebna finančna sredstva.³³

Ključni dejavnik na tem področju, ki izhaja iz razmerja med ekonomijo in stavbno dediščino, je ugotovitev, da je to razmerje večdimenzionalno in ima stičišče na treh področjih:

- stavbna dediščina kot predmet ekonomskega načrtovanja: ekonomska (cost-benefit³⁴) analiza in evalvacija stavbne dediščine kot vrsta informacije v postopku odločanja za investicijo v kulturno dediščino;
- stavbna dediščina kot nepremičnina v urbanem in nepremičninskem trgu: tržna vrednost stavbne dediščine na nepremičninskem trgu (raziskava o vplivu različnih načinov prenove kulturno-zgodovinsko pomembnih stavb (ukrepi, izvedeni ob upoštevanju varstvenih režimov za varovanje stavbne dediščine) na tržno vrednost teh stavb); in
- stavbna dediščina kot vir (kapital) za ekonomsko izboljšanje: potenciali za partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem pri razvoju lokalne stavbne dediščine (M. Mälkki, R. Mäntysalo, K. Schmidt-Thomé et al., 2008).

Pri določanju ekonomske vrednote kulturne dediščine je potrebno za objekte dediščine izhajati iz opredelitve pojma dobrina v ekonomskem smislu. Z dobrinami se razumejo stvari, ki imajo lastnost, da nam zadovoljujejo katero od naših raznovrstnih potreb. Ekonomisti glede na dostopnost in razpoložljivost dobrin v odnosu do potreb ločijo dve ključni karakteristiki dobrin: dobrine morajo biti proste oz. neizključne ali neekskluzivne in neomejene. Prva značilnost dobrin je v njihovi dosegljivosti, kar pomeni, da v trenutku, ko so zagotovljene, od njihovega uživanja ni mogoče izključiti drugih. Druga značilnost pa pomeni, da uporaba dobrine s strani ene osebe ne sme zmanjšati količino dobrine, ki je na voljo drugim osebam (o tem gl. Deanovič, 2003; Lehtovouri, K. Schmidt-Tomé, 2007).

Glede na zgoraj navedeno je treba ločiti javne dobrine, uporabno in neuporabno vrednost javnih dobrin in ekonomsko proti kulturni vrednoti dobrine.

³³ Navedeno je bilo izhodišče za vzpostavitev evropske mreže, Ekonomija in stavbna dediščine (Economics and Built Heritage) [www.ebheritage.fi.] (obiskano: 30. 11. 2011).

³⁴ Merjenje vrednosti stavbne dediščine z ekonomskimi faktorji.

Pravna značilnost dobrin v splošni rabi je, da gre za javno dobro, ki je namenjeno splošni in enakopravni rabi državljanov skladno s predpisano rabo. Ta raba poteka strogo po namenu posamezne konkretne dobrine oz. na običajen način (Krisper-Kramberger, 1990). V ekonomskem smislu pa je javna dobrina, kot je bilo že navedeno, definirana kot dobrina z značilnostmi neekskluzivnosti in neomejenosti (netekmovalnosti).

Ko je govora o pomembnosti posameznega objekta kulturne dediščine, ima osrednjo vlogo odločitev povezana z ohranjanjem in varovanjem tega objekta. Iz tega izhaja ideja o vrednotah kulturne dediščine, še posebej o individualnih vrednotah (Throsby, 2007:2). Individualne vrednote so tiste vrednote, ki jih posamezniki prepoznajo in so za njih pripravljene plačati (Throsby, 2007). V ekonomski literaturi (Throsby, 2003; Navrud, Ready, 2002; Riganti, Nijkamp, 2005; Klamer, 2004) se torej vrednote kulturne dediščine na podlagi teh pogojev oz. načinov, ki povedo, kako posamezniki doživljajo kulturno dediščino, razvrščajo na uporabne vrednosti ali na neuporabne vrednosti.

Uporabna vrednost je vrednost, ki predstavlja za posameznike direktno uporabo storitev na področju kulturne dediščine, npr. preko lastništva nepremične dediščine, nepremičnina omogoča bivanje v kulturni dediščini. Prav tako se lahko uporabna vrednost dediščine poveča preko turističnih obiskov, v tem primeru se bo lahko merila npr. na podlagi vstopnin (Throsby, 2003). Vrednost neuporabe ali pasivna uporaba pa so vrednosti, ki jih prav tako izkusijo posamezniki, vendar se ne odražajo v tržnih procesih. Teorija je razvila tri kategorije teh vrednosti:

- opcijska vrednost: posamezniki vrednotijo kulturno dediščino enostavno iz razloga, ker le-ta obstaja,
- eksistenčna vrednost: posamezniki želijo varovati dediščino z namenom da si zagotovijo uživanje storitev varovane dediščine v prihodnosti, in
- vrednost, ki vključuje moralno dimenzijo, dimenzijo dediščine (zapuščine): posamezniki želijo zagotoviti obstoj kulturne dediščine za prihodnje generacije (Throsby, 2003).³⁵

Tako uporabna kot neuporabna vrednost tvorita ekonomsko vrednoto kulturne dediščine (Throsby, 2002: 103). Nepremični spomenik predstavlja sicer stavbo kot nepremičnino, vendar ima dodatno tudi zgodovinske in druge lastnosti, ki jih običajna nepremičnina nima. Te lastnosti se lahko

³⁵ *Throsby* loči še kolektivno vrednost, zasebno vrednost in javno vrednost (Throsby, 2003: 4-7).

opredelijo kot kulturna vrednota stavbe oz. nepremičnine.³⁶ Kulturna vrednota torej obsega estetske, zgodovinske, avtentične, socialne, duhovne, simbolne in druge vrednote kulturne dediščine.

Vsi ti vidiki vrednote kulturne dediščine omogočajo podlago za izvajanje dolžnosti varovati dediščino, še posebej kot individualno pripravljenost posameznika, da financira vzdrževanje nepremične dediščine.

Glede na iztočnice, izpostavljene zgoraj, je lahko za lastnike, ki želijo upravičiti stroške, nastale z izvedbo investicijskih projektov v nepremično dediščino, dobrodošlo ekonomsko vrednotenje kulturne dediščine. Učinki projektov na prostor so namreč pogosto opisani le v fizičnem smislu, ne da bi bili denarno ovrednoteni. Ekonomskemu odločanju za posamezno investicijo v nepremično dediščino so v pomoč metode vrednotenja kulturne dediščine.^{37, 38}

³⁶ Podr. o kulturni in ekonomski vrednoti kulturne dediščine gl. Throsby, 2003.

³⁷ Ključni vidik ekonomskega vrednotenja kulturne dediščine predstavljajo metode za ekonomsko vrednotenje prostorskih vrednot. Metode za ekonomsko vrednotenje se delijo na metode krivulje povpraševanja in metode netržnega povpraševanja, pri čemer slednje ne služijo kot osnovno merilo, ampak so lahko samo dodaten pripomoček pri odločanju. V okvir prve metode sodita pristopa razkrivanja preferenc in izraženih preferenc. Metoda potnih stroškov in metoda hedonističnih cen sodita v pristop razkrivanja preferenc, v okvir pristopa izraženih preferenc pa metode kontingenčnega vrednotenja in metode diskretne izbire. Metode kontingenčnega vrednotenja so najpogosteje uporabljene, kar velja tudi za vrednotenje kulturne dediščine, predvsem zaradi njihove fleksibilnosti, pri čemer se aplicirajo v obliki vprašalnika, v katerem se posameznike neposredno vpraša, koliko so pripravljeni plačati za posamezno prostorsko dobro oz. za njeno izboljšanje v specifičnih hipotetični situaciji. Vse te metode se osredotočajo izključno na določanje cene kulturni dediščini, ne upoštevajo pa simbolne in kulturne vrednosti (o tem gl. Verbič, Slabe Erker, 2004; Throsby, 2001; Mourato, Mazzanti, 2002: 54–57; Huu Tuana, Navrud, 2008: 326–337).

³⁸ Na Norveškem je bila opravljena raziskava o pomenu vrednotenja ohranjanja in obnavljanja kulturnih spomenikov. Tako je kot primer bilo izpostavljeno ohranjanje in obnavljanje katedrale Nidaros v Trondeheimu na Norveškem. Raziskava je zajela 237 anketirancev. Uporabljena je bila odprta različica vprašanja, kjer so bili obiskovalci katedrale vprašani o njihovi pripravljenosti plačati za dva različna zaščitna ukrepa. Prvi ukrep se je nanašal na zmanjšanje onesnaževanja zraka in s tem zaustavitev negativnih vplivov onesnaževanja na fasado in ohranitev sedanje ravni originalnosti katedrale. Drugi ukrep pa se je nanašal na obnovo fasade ob enaki ravni onesnaževanja zraka. Brez obnove fasade bi v teh razmerah katedrala postopoma propadla zaradi razjedanja in umazanije in bi jo bilo treba zaščititi z vzdrževanjem in obnavljanjem, vendar bi s tem izgubila nekoliko na originalnosti. Rezultati raziskave so bili zanimivi. Povprečna pripravljenost plačati za zaščito kulturnih spomenikov na Norveškem je 1160 norveških kron na leto, povprečna pripravljenost plačati za ohranjanje katedrale Nidaros pa znaša 27 % tega zneska, medtem ko je povprečna pripravljenost plačati za obnavljanje katedrale 24 %. To je sicer precejšen delež, vendar je po drugi strani treba poudariti, da predstavlja katedrala enega najpomembnejših spomenikov na Norveškem. Delež vrednosti, ki se nanaša na motive, povezane z uporabo katedrale, je 14 %. V raziskavi je bila uporabljena kontingenčna metoda vrednotenja, ki omogoča modeliranje odzivov

6. Sklep

Za pristojnosti EU na področju kulturne dediščine je značilno načelo subsidiarnosti, ki se kaže v vprašanju, katere pristojnosti pripadajo institucijam EU in katere nacionalnemu zakonodajalcu. Subsidiarnost tako pomeni, da normativna ureditev na področju kulturne dediščine predstavlja posebno nacionalno pravico oz. prerogativ, ki ni del EU pristojnosti ali evropskega zakonodajnega sistema.

Kulturna dediščina ni vključena v PDEU, pri čemer posledično to področje ne more biti urejeno s pravnimi akti EU. Zakonodajalec EU ima samo tiste pristojnosti, ki so mu bile podeljene v skladu z načelom prenosa pristojnosti. EU ima torej pristojnost delovanja izključno v skladu s pooblastili, ki ji jih podelijo države članice. Tako lahko EU na podlagi člena 167 PDEU spodbuja podporne ukrepe in ne omejevalnih. Do konflikta, ki izhaja predvsem iz implementacije EU direktiv na eni strani in varstva kulturne dediščine na drugi, prihaja na nacionalni ravni in ne na ravni EU ali mednarodni ravni. Konflikt izvira iz direktiv EU na področjih, katerih urejanje sodi v pristojnost EU (npr. varstvo okolja).

Člen 167(4) PDEU ureja splošno vključitev kulturnih vidikov v vse politike EU. Po drugi strani pa, kot je bilo že poudarjeno, navedeni člen omogoča EU pristojnosti pri sprejemanju podpornih ukrepov, ne pa pri sprejemanju omejevalnih ukrepov. Kljub navedenemu pa mnogi razlagajo omenjeni člen kot obveznost, da EU v zakonodajnem postopku pri sprejemanju normativnih podlag na področjih njene pristojnosti upošteva tudi področje kulturne dediščine. EU zakonodaja, sprejeta v okviru pristojnosti EU, vpliva na varstvo kulturne dediščine, pri čemer je pogosto ta vpliv negativen za ohranjanje dediščine, saj sodi varstvo dediščine v pristojnost nacionalnih oblasti.

Države članice lahko škodljive učinke direktiv na dediščino preprečijo s sprejemanjem izjem v obliki klavzul. Tako je npr. po sprejetju Direktive Sveta 1999/13/ES o omejevanju emisij hlapnih organskih spojin zaradi uporabe organskih topil v nekaterih dejavnostih in obratih³⁹ EHLF ugotovil, da direktiva predstavlja velik problem za nadaljnjo uporabo številnih tradicionalnih barv in lakov pri obnovi nepremične kulturne dediščine. Angleška institucija za varstvo kulturne dediščine je v zakonodajnem postopku za spremembo direktive lobirala za vključitev izjeme od te direktive

posameznikov v smislu njihovih akcij ob nastopu konkretnih hipotetičnih situacij (o tem gl. Verbič, Slabe Erker, 2004: 27–31).

³⁹ UL L 85, 29. 3. 1999, str. 1.

in dosegla klavzulo posebne obravnave, na podlagi katere lahko pristojni nacionalni organi uveljavljajo izjemo od direktive, kadar je to potrebno za ohranitev kulturne dediščine, še posebej njene zgodovinske in kulturne vrednosti. Zato se lahko barve in laki, ki vsebujejo hlapne organske spojine, še vedno uporabljajo za obnovo in vzdrževanje objektov, ki imajo posebno zgodovinsko in kulturno vrednost.⁴⁰ Najpomembnejši vidik takšne izjeme oz. klavzule za posebno obravnavo je, da je zakonodajna pristojnost iz pristojnosti EU prenesena na področju kulturne politike na »pristojni nacionalni organ« v primeru, ko posledice posamezne področne direktive vplivajo na kulturno dediščino.

Literatura / References

Blake, J. (2000) On defining the Cultural Heritage, *International and Comparative Law Quaterly*, 49.

Craufurd Smith R. (2004) *The Development of Cultural Policy by the European Community* v R. Craufurd Smith, *Culture and European Union Law* (Oxford, New York: Oxford University Press).

Deanovič B. (2003) *Economic Value of Cultural Heritage in Urban Regeneration: Valuing the invaluable?* Birmingham: [samozaložba: B. Deanovič].

Frigo, M. (2004) Cultural property v. cultural heritage: A »battle of concepts« in international law?, *International Review of the Red Cross*, 86 (854).

Gavella, N. et al. (2007) *Stvarno pravo*, Svezak 1., II. Izmenjeno i dopunjeno izdanje (Zagreb: Narodne novine).

Hojnik, J. (2005) Načelo subsidiarnosti v pravu EU in njegov pomen za delovanje državnih in poddržavnih oblasti, *Lex localis*, letnik III, št. 1.

Huu Tuana, T., Navrud, S. (2008) Capturing the benefits of preserving cultural heritage, *Journal of Cultural Heritage*, 9(3).

Klamer, A. (2004) *Cultural Goods are Good for More Than Their Economic Value; Culture and Public Action*, Stanford University Press, Stanford.

Krisper Kramberger, M. (1990) Pravni režim dobrin v splošni rabi, *Pravnik*, št. 8/10.

⁴⁰ Direktiva 2004/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o omejevanju emisij hlapnih organskih spojin zaradi uporabe organskih topil v nekaterih barvah in lakih in proizvodih za ličenje vozil ter o spremembi Direktive 1999/13/ES (UL L 143, 30. 4. 2004, str. 87–96) določa, da za namene obnove in vzdrževanja stavb in starinskih vozil, ki jih pristojni organi oblasti označijo kot posebno zgodovinsko in kulturno vrednost, lahko države članice podelijo posamezna dovoljenja za prodajo in nakup strogo omejenih količin proizvodov, ki presegajo mejne vrednosti HOS, določene v Prilogi II.

Longyka, T. (2001) Slovensko – angleški pravni slovar, Zbirka Komunikacija, Ljubljana: samozaložba T. Longyka.

Mantysalo, R., Schmidt-Thomé K., Introduction v Mälkki M., Mäntysalo R., Schmidt-Thomé K. et al. (2008) Economics and Built heritage – towards new european initiatives, Helsinki University of Technology, Center for Urban and Regional Studies Publications, Espoo.

Mason, R. (1999) Economics and Heritage Conservation: Concepts, Values and Agendas for Research, Getty Conservation Institute, Los Angeles, International journal of cultural property, Cambridge University Press, 8(2).

Mason, R. (2008) Be Interested and Beware: Joining Economic Valuation and Heritage Conservation, International Journal of Heritage Studies, 14(4).

Mourato, S., Mazzanti, M. (2002) Economic Valuation of Cultural heritage: Evidence and Prospects; Assessing the Values of Cultural heritage, The Getty Conservation Institute, Los Angeles, str. 54-57.

Navrud, S., Ready, R. C. (2002) Valuing cultural heritage: applying environmental valuation techniques to historic buildings, monuments, and Artifacts (Northampton: E. Elgar, Cheltenham).

Nypan, T. (2006) The challenge of EU for cultural heritage management: what is the problem with some EU Directives, Session V: Impact of EU policies and directives on European cultural heritage diversity and sustainable safeguarding; impact of cultural heritage research results on society and support for policy needs, 7th European Conference »Sauveur: Safeguarded Cultural Heritage, Understanding and Viability for the Enlarged Europe«, Praga.

Nypan, T. (2007) Cultural Heritage Monuments and Historic buildings as value generators in post-industrial economy v P. Lehtovouri, K. Schmidt-Thomé, Economics and Built Heritage, Seminar proceedings, TemaNord, Nordic Council of Ministers, Denmark.

Nypan, T. (2009) European Legislation and Cultural Heritage, International Seminar on Cultural Heritage and Legal Aspects in Europe, Piran.

Nypan, T. (2001) Effects of European Union legislation on the built cultural heritage:
http://www.riksantikvaren.no/filestore/EffectsofEULeg_v01DS.pdf (obiskano: 30. 11. 2011).

Nypan, T. (2008) The inadvertent impact of EU Directives on cultural heritage and a possible solution:
http://www.kulturminnesok.no/filestore/EHLF_TN_Brussels2209_08.pdf (obiskano: 30. 11. 2011).

Nypan, T. (2009) The inadvertent impact of EU Directives on cultural heritage and a possible solution: dostopno na:
http://www.kulturminnesok.no/filestore/EHLF_TN_Brussels2209_08.pdf. (obiskano 30. 11. 2011).

O'Keefe, R. (1999) The meaning of cultural property under the 1954 Hague Convention, Netherlands International Law Review, 46(1).

Petrič, M. (2000) Mednarodno pravno varstvo kulturne dediščine, Vestnik št. XVII, Ljubljana.

Prott, L., O'Keefe, R. (1992) 1 Cultural Heritage or Cultural Property, *International Journal of Cultural Property*.

Riganti, P., Nijkamp, P. (2005) Benefit transfers of cultural heritage values: How far can we go?, 45th Congress of the European Regional Science Association: »Land use and Water Management in Sustainable Network Society, University Amsterdam.

Teller, J., Bond, A. (2002) Review of present European environmental policies and legislation involving cultural heritage, *Environmental Impact Assessment Review*, 22.

Throsby, D. (2002) Cultural Capital and Sustainable Concepts in the Economics of Cultural Heritage v Assessing the Values of Cultural Heritage, Research Report (Los Angeles: The Getty Conservation Institute).

Throsby, D. (2003) *Economics and culture* (Cambridge: University Press).

Throsby, D. (2001) *Economics and Culture* (Cambridge: University Press).

Throsby, D. (2007) *The Value of Heritage*, Heritage Economics Workshop, ANU.

Verbič, M., Slabe Erker, R. (2004) Smernice za ekonomsko vrednotenje naravne in kulturne dediščine (Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja).