



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.9.2011
KOM(2011) 548 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Endelig evaluering
af gennemførelsen af det flerårige fællesskabsprogram med sigte på at gøre digitalt
indhold i Europa mere tilgængeligt, mere anvendeligt og nemmere at udnytte**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Endelig evaluering af gennemførelsen af det flerårige fællesskabsprogram med sigte på at gøre digitalt indhold i Europa mere tilgængeligt, mere anvendeligt og nemmere at udnytte

1. INDLEDNING

Denne rapport vedrører den endelige evaluering af eContentplus-programmet (2005-2008), i det følgende benævnt "programmet"¹.

Programmet forløb over en periode på fire år fra den 1. januar 2005 til den 31. december 2008 med et budget på 149 mio. EUR, hvoraf 100 % er blevet afsat fuldt ud til projekter, studier og administration (udgifter i forbindelse med tilrettelæggelsen af evalueringer af forslag og gennemgang af projekter).

Formålet med programmet var at gøre digitalt indhold i Europa mere tilgængeligt, mere anvendeligt og nemmere at udnytte for dermed at lette produktionen og udbredelsen af informationer — inden for områder af offentlig interesse — på fællesskabsplan.

Programmet var en del af Kommissionens politik, som blev meddelt i "i2010 — et europæisk informationssamfund som middel til vækst og beskæftigelse". Med henblik på at lette adgangen til indhold, anvendelse og udnyttelse og ved at fremme indholdsberigelsen omhandlede eContentplus-programmet to ud af de fire overordnede udfordringer opstillet i forbindelse med digital konvergens for skabelsen af et europæisk samarbejdsområde for information, som blev fastlagt i i2010, nemlig "interoperabilitet" og "rigt indhold". Det fastsatte nærmere bestemt følgende tiltag for at nå mål 1 i i2010: Et europæisk samarbejdsområde for information med sikre bredbåndsforbindelser til overkommelige priser og et rigt og varieret udbud af indhold og digitale tjenester.

For at nå det overordnede mål for programmet blev følgende aktionslinjer fastlagt:

- a) fremme på fællesskabsplan af adgangen til digitalt indhold, dets anvendelse og udnyttelse
- b) forbedring af kvaliteten og af bedste praksis i forbindelse med digitalt indhold mellem indholdsudbydere og -brugere, på tværs af sektorerne
- c) styrkelse af samarbejdet mellem interessenter inden for digitalt indhold og af bevidstgørelsen.

Ved hjælp af disse aktionslinjer rettede programmet sig mod områder, som var af offentlig interesse, og som ikke ville være blevet udviklet, eller ville være blevet udviklet langsommere, såfremt det var overladt til markedet:

¹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 456/2005/EF, EUT L 79 af 24.3.2005, s. 1.

- **Geografiske informationer:** Formålet med eContentplus er at bidrage til en mere udbredt anvendelse af geografiske informationer (dvs. alle oplysninger, som direkte henviser til et særligt sted eller et geografisk område) af de offentlige myndigheder, private virksomheder, herunder små- og mellemstore virksomheder, samt borgere i overensstemmelse med PSI-direktivet² om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer samt Inspire-direktivet³, som tilsigter at stille relevante, harmoniserede oplysninger af god kvalitet til rådighed med henblik på at udforme, gennemføre, overvåge og evaluere EU's politikker. I denne sammenhæng har programmet finansieret projekter, der anvender følgende Inspire-principper, som er særligt relevante for et større omfang af videreanvendelse, hvorved det skulle blive nemmere at finde frem til tilgængelige geodata, bedømme deres egnethed til ens formål og få kendskab til betingelserne for at anvende dem. Det skulle også være muligt nemt at sammenstille geodata fra forskellige kilder og dele dem mellem mange brugere og applikationer.
- **Indhold til uddannelsesformål:** Digitalt indhold til uddannelsesformål kan anvendes til læring i forskellige sammenhænge: i formelle uddannelses- og træningsprogrammer, i uformel, almindelig uddannelse, i efteruddannelseskurser samt ved selvoplæring. eContentplus har til formål at fremme en effektiv anvendelse af et pædagogisk og godt digitalt uddannelsesindhold på tværs af grænserne og at supplere andre EU-initiativer såsom Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1720/2006/EF af 15. november 2006 om et handlingsprogram for livslang læring, hvis mål omfatter støtte til udvikling af ikt-baseret nyskabende indhold, tjenesteydelser, pædagogik og praksis inden for livslang læring.
- **Digitale biblioteker med kulturelt og videnskabeligt/akademisk indhold:** Digitale biblioteker er organiserede samlinger med digitalt indhold, der af kulturelle og videnskabelige institutioner (biblioteker, arkiver og museer) samt private indholdsindehavere (f.eks. forlag) stilles til rådighed for offentligheden i EU's medlemsstater eller andre lande, der deltager i programmet. eContentplus har til formål at benytte sig af den flersprogede tilgængelighed af væsentlige aktiver med et digitalt kulturelt, videnskabeligt eller akademisk indhold ved at støtte udviklingen af indbyrdes kompatible samlinger og genstande, hvorpå flersproglige tjenesteydelser på tværs af grænserne kan bygges, og ved at støtte tiltag med henblik på at lette fremvisning, identificering og indhentning af disse ressourcer⁴. Den 30. september 2005 vedtog Kommissionen en meddelelse, der beskriver visionen for initiativet "i2010: Digitale biblioteker", som har til formål at lette adgangen og anvendelsen af europæisk kulturarv i et onlinemiljø. Inden for dette initiativ har Kommissionen støttet oprettelsen af et europæisk digitalt bibliotek (europeana.eu), som forventes at stille mindst ti millioner bøger, dokumenter og andre kulturelle værker til rådighed online inden 2010.

eContentplus-programmet blev gennemført ved hjælp af årlige indkaldelser af forslag. Deres særlige formål og prioriteter var fastlagt i årlige arbejdsprogrammer, som også indeholdt det budget, der var til rådighed, samt en vejledende tidsplan for evalueringen og udvælgelsen af de projektforslag, der var blevet indgivet som svar på indkaldelsen. 67 projekter blev

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF (EUT L 345 af 31.12.2003, s. 90).

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/2/EF (EUT L 108 af 25.4.2007, s. 1).

⁴ Nogle af disse aktiviteter blev suppleret af MEDIA 2007-programmet, der omfatter en ordning til støtte af video on demand og digitalisering af biografer. Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1718/2006/EF af 15. november 2006.

finansieret med et samlet beløb på 146,9 mio. EUR, og mere end 800 europæiske organisationer deltog direkte i projekterne.

Kommissionen tilbød endvidere kontrakter vedrørende undersøgelser med henblik på at forbedre forståelsen af den økonomiske betydning af de aktiviteter, der var omfattet af programmet, og give input til fastlæggelsen af prioriteterne for de fremtidige forskningsmæssige og ikke-forskningsmæssige aktiviteter udviklet på EU-niveau. Disse omfattede en undersøgelse af de samfundsøkonomiske drivkræfter og den langsigtede virkning af bevarelsen af digitale ressourcer, det første systematiske forsøg på at skitsere eller måle den sociale og økonomiske virkning af offentligheden i informationssamfundet og, som følge af 2008-revisionen af direktivet om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI), en undersøgelse med henblik på at oprette en europæisk central PSI-plattform for yderligere at stimulere indsatsen og overvåge fremskridt mod et stærkere og mere gennemsigtigt miljø for væksten af de nationale og europæiske markeder for videreanvendelse af PSI. video on demand

2. EVALUERINGENS FORMÅL

I henhold til programafgørelsens artikel 5, stk. 3, skulle Kommissionen forelægge en endelig evalueringsrapport ved programmets afslutning. Denne evaluering er blevet udført med bistand fra et panel af eksterne eksperter, som har evalueret programmets effektivitet, resultater, virkning og bæredygtighed, samt hvorvidt det supplerer andre initiativer inden for eller uden for EU samt nationale initiativer.

Konklusionerne fra denne endelige evaluering er baseret på den tilgængelige dokumentation, Kommissionens data, et spørgeskema og opfølgende interviews med udvalgte projektdeltagere.

3. RESULTATERNE AF EVALUERINGEN

Bedømmerne fandt, at programmet har nået de mål, der blev fastlagt i programafgørelsen og i de årlige arbejdsprogrammer, som blev vedtaget med henblik på gennemførelsen heraf. Det har bidraget til at gøre digitalt indhold i Europa mere tilgængeligt, mere anvendeligt og nemmere at udnytte ved at lette produktionen og udbredelsen af informationer inden for områder af offentlig interesse. Evalueringen gav nærmere bestemt anledning til følgende konklusioner:

Programmets resultatskabende rolle og de opnåede resultater

Programmets resultater er i overensstemmelse med dets målsætninger. Programmet har skabt bedre vilkår for adgang, anvendelse, videreanvendelse og udnyttelse af digitalt materiale og derved gjort det muligt at skabe værditilvækst for varer og tjenesteydelser i Europa på de udvalgte målområder. Det hjalp interessenter inden for indhold (udbydere og brugere) med at virkeliggøre det fulde potentiale af digitalt indhold. Indholdsudbydere, dvs. offentlige og private organisationer og institutioner, der skaber, indsamler eller ejer digitalt indhold, fik mulighed for at forøge synligheden af deres digitale materiale, ikke blot i deres egne lande, men også i andre EU-medlemsstater og lande, der deltager i programmet. Indholdsbrugere, herunder EU-borgere, studerende og forskere samt organisationer og virksomheder kan nu finde og anvende et sådant indhold uanset sted eller sprog.

Ved at bringe konsortier på EU-niveau sammen og bidrage til oprettelsen af datasæt og tjenesteydelser på tværs af grænserne har eContentplus-programmet bidraget til at gøre indhold mere tilgængeligt, mere anvendeligt og nemmere at udnytte på de ovennævnte målområder. Som undersøgelsen og interviewene bekræftede, ville de fleste projekter ikke være blevet gennemført uden finansiell støtte fra eContentplus-programmet, hvilket understreger nytten af sådanne finansielle mekanismer på europæisk niveau.

På projektniveau ville resultater såsom oprettelsen af det europæiske digitale bibliotek Europeana og det fælles flersprogede adgangspunkt til Europas digitale kulturarv ikke have kunnet nås. Skabelsen af dette flagskibsprojekt, der er samlingspunkt for ca. 20 andre tilknyttede projekter, og som giver adgang til ca. 17 mio. kulturelle genstande fra mere end 1500 europæiske kulturelle institutioner (direkte eller indirekte gennem repræsentanter), er et væsentligt resultat. Deltagelsen i initiativet har gjort projektpartnerne mere synlige og har givet dem en større motivering for at opretholde tjenesteydelsen, når finansieringsforløbet er gennemført. Hvad angår det uddannelsesmæssige indhold er der opnået væsentlige resultater takket være et tættere netværk og samarbejde. MELT-projektet stiller f.eks. portalen Learning Ressource Exchange til rådighed for skoler (Ireforschools.eun.org), hvor man kan finde mere end 130 000 åbne undervisningsressourcer og aktiver fra mange forskellige lande og udbydere, herunder 17 undervisningsministerier. På området for geografiske informationer har programmet bragt dataudbydere, teknologiudbydere, brugere og andre interessenter sammen, som skaber netværk og vil fortsætte med at stille en platform til rådighed til informationsdeling og avanceret teknologi og sænke interoperabilitetsbarriererne i EU. EURADIN-projektet skal således gennemføre, teste og godkende en pilotløsning til en europæisk infrastruktur, som skal anvendes som et sammenligningsgrundlag for alle medlemsstaterne med henblik på over for adressaterne at opfylde Inspire-henstillingerne.

Programmets effektivitet

Programmet blev administreret effektivt. Både ansøgere og projektdeltagere var tilfredse med kvaliteten af de informationer, Kommissionen stillede til rådighed, selv om enkelte nyankomne og organisationer, som ikke havde kendskab til EU-finansierede projekter, i begyndelsen gjorde opmærksom på nogle små problemer vedrørende klarheden af programmålsætningerne og finansieringsordningen.

Offentliggørelsen af klare programmålsætninger og tildelingskriterier på den ene side og en evalueringsproces i to faser på den anden side havde meget positive virkninger på indgivelsen og udvælgelsen af forslag af høj kvalitet.

De forenklinger, som er indført i eContentplus tilskudsaf-talen, har fremskyndt procedureerne for at gøre krav på dækning af projektomkostninger og for at modtage betalinger.

Der blev indført netværk for bedste praksis som en ny projekttype med henblik på at fremme vedtagelsen af standarder og specificeringer for at gøre digitalt indhold i Europa mere tilgængeligt og anvendeligt. Dette blev opnået ved at kombinere konsensusopbygning og opmærksomhedsskabende funktioner i et netværk ved hjælp af medlemmernes faktiske gennemførelse i stor målestok af en eller flere konkrete løsninger.

Programmets virkning

Virkningen på de organisationer, som deltager i programmet, kan kun skønnes, eftersom mange projekter endnu ikke eller kun lige er afsluttet. Mens de fleste organisationer forventer en bedre synlighed og udnyttelse af deres digitale indhold i den nærmeste fremtid, erkender de

allerede, at deltagelsen i eContentplus-projekterne har fremmet det internationale samarbejde og samarbejdet på tværs af grænserne og gjort dem mere opmærksomme på den økonomiske og kulturelle værdi af det digitale indhold, de ejer. E-Contentplus-projekterne har for eksempel støttet digitaliseringen af de nationale bibliotekers mere end 20 mio. sider skannede bøger og aviser. Som følge deraf kan borgerne snart foretage fritekstsøgning på indhold via europæiske og nationale biblioteksportaler. Europæiske tv-arkiver har lavet en portal med adgang til en del af deres arkivindhold, og borgerne får dermed mulighed for at udforske tv'ets udvikling i Europa og se tv-udsendelser om kulturelle og historiske begivenheder inden for og på tværs af nationer.

På området for digitale biblioteker er eContentplus-programmet det første program, hvis væsentligste virkning er at gøre et meget stort omfang af materiale direkte tilgængeligt for de enkelte borgere. Frem for at påvirke interessenter eller foretage tekniske tilpasninger og standarder som tilskynder til, eller tillader en sådan tilgængelighed, er europeana.eu blevet adgangsstedet for europæisk kulturelt indhold. Programmet har også kastet lys over en række udfordringer, der skal håndteres. Der er behov for flere offentlige midler til at finansiere omfattende digitaliseringer og initiativer i samarbejde med private partnere om at gøre Europas fælles kulturarv alment onlinetilgængelig. Opsplitningen og kompleksiteten i det nuværende licenssystem hæmmer også digitaliseringen af en stor del af Europas kulturarv af nyere dato. Clearingen af rettigheder skal forbedres, og private og offentlige organisationers rolle og ansvar i forbindelse med digitalisering af forældreløse værker og materiale, der er ophavsretligt beskyttet, men som ikke længere er tilgængeligt på markedet, skal klarlægges.

På området for undervisningsindhold er der forventninger om en væsentlig stigning i anvendelsen af det underliggende indhold som følge af programstøtten. For eksempel gør portalen Ireforschools.eun.org det muligt for lærere og elever hurtigt at finde og bruge undervisningsindhold fra mange forskellige lande via et fælles adgangspunkt. Derudover kommer de nationale undervisningsministeriers deltagelse i mange af projekterne sandsynligvis også til at påvirke inddragelsen af e-learning i studieordningerne.

Med hensyn til geografiske informationer forventes det, at programstøtten vil forøge interoperabiliteten inden for en række tematiske områder under Inspire-direktivet, hvilket vil indebære en direkte og mærkbar virkning på gennemførelsesbestemmelserne i Inspire.

Bæredygtighed

Det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at bedømme den langsigtede bæredygtighed. Imidlertid fremgår det af projekterne, at der er en stærk tilknytning til de nationale politikere, hvoraf de fleste er optimistiske med hensyn til, at projekterne vil fortsætte på grundlag af finansiering fra de offentlige og/eller private institutioner, som er involveret i projektet.

4. VIGTIGSTE ANBEFALINGER

Der er en stigende efterspørgsel efter digitalt kvalitetsindhold i Europa fra borgere, studerende, forskere, SMV'er og andre erhvervsbrugere eller videreanvendere, som ønsker at udnytte digitale indholdsressourcer til at etablere tjenester. Det er derfor nødvendigt fortsat på europæisk niveau at støtte en bedre tilgængelighed af europæisk digitalt indhold, navnlig på områder af offentlig interesse, hvor der er en formodning om langsomme fremskridt, og hvor adgang til indhold navnlig er begrænset af sproglige og kulturelle barrierer.

Af evalueringen kan udledes en række hovedpunkter, som kan være vejledende for fremtidige aktioner:

- 1) Finansieringen bør knyttes til klare og fastlagte politiske målsætninger. Selv om finansieringsaktioner på andre områder giver positive resultater og virkninger, er det sandsynligt, at fokus på områder, hvor EU har klare og fastlagte politiske målsætninger, medfører mere bæredygtige resultater med en større virkning. Navnlig forbindelsen mellem målområdet for biblioteker med kulturelt/digitalt indhold og i2010-initiativet til et digitalt bibliotek er et godt eksempel herpå.
- 2) Initiativet til et digitalt bibliotek bør fortsat modtage finansiel støtte fra Europa-Kommissionen for at sikre en fortsat udvikling af Europeana og lignende tjenester på europæisk niveau.
- 3) Selv om den offentlige sektors informationer (PSI) har en enorm økonomisk værdi, udnyttes de stadig ikke i stort omfang. Gennemførelsen af PSI-direktivet bør fortsat støttes med aktiviteter, som maksimerer videreanvendelsen af PSI i Europa, og som løser op for dennes fulde, økonomiske potentiale. Dette står navnlig klart på området for geografiske informationer, hvor fragmenteringen af datasæt hæmmer anvendelsen på tværs af grænserne og hindrer udnyttelsen heraf til videnskabelige og kommercielle formål.
- 4) For fortsat at stimulere deling af geodata mellem den offentlige sektor og borgerne bør eContentplus-opfølgningsaktiviteter støtte projekter, der kan hjælpe med at skabe et mere standardiseret elektronisk miljø for opbevaring og harmonisering af geodatasæt, som dækker et eller flere af de emner, der nævnes i bilag I-III til Inspire-direktivet. Projekter som EURADIN, European Addresses Infrastructure og EGN (EuroGeoNames) er gode eksempler herpå.
- 5) Både de flersproglige og de multikulturelle dimensioner af programmet er yderst værdsat, og Europa-Kommissionen bør fortsætte med at fremhæve disse aspekter.
- 6) Forenklingerne af eContentplus-tilskudsaftalen opfattes som meget effektive, navnlig indførelsen af en fast sats for indirekte omkostninger og betalingen af EU's bidrag som en forfinansiering i rater. Offentliggørelsen af en klar skitsering af programmålsætningerne og af tildelingskriterierne på den ene side og en evalueringsproces i to faser på den anden side havde meget positive virkninger på indgivelsen og udvælgelsen af forslag af høj kvalitet. De bør tages i betragtning med henblik på tilskudsafalter om gennemførelse af fremtidige finansieringsprogrammer.
- 7) Netværk for bedste praksis har vist sig at have en væsentlig indvirkning på netværksarbejde og praktiske test ved at give de bedst egnede løsninger samt involvere alle de relevante interessenter. Dette finansieringsinstrument bør tages i betragtning med henblik på finansiering af aktiviteter, som tilsigter at opnå konkurrencedygtige og innovative løsninger.
- 8) På området for uddannelsesindhold er der behov for fortsatte aktioner til støtte for gennemførelsen af effektive, kontekstbestemte søgeordninger og en standardisering af undervisningsteknologier. De aktioner, der udføres, skal fokusere på særlige grupper (f.eks. SMV'er) anvendelse af uddannelsesindhold i specifikke

uddannelsesmæssige sammenhænge og samtidig bidrage til den globale standardisering af uddannelsesteknologier.

5. KONKLUSIONER

Det anerkendes, at der er behov for yderligere støtte på EU-niveau med henblik på at gøre digitalt indhold mere tilgængeligt, navnlig på områder af offentlig interesse. Derfor er der siden 2009 fortsat truffet foranstaltninger for at gøre digitalt indhold i Europa mere tilgængeligt, mere anvendeligt og nemmere at udnytte i henhold til støtteprogrammet for ikt-politik.

De emner, der er omfattet af 2009- og 2010-arbejdsprogrammet for støtteprogrammerne for ikt-politik i form af opfølgningsaktiviteter inden for eContentplus, er i overensstemmelse med evaluatorernes henstilling om, at finansieringsaktioner skal være knyttet til klart definerede politiske målsætninger. Målsætningerne for disse emner tilsigter at fremme projekter, der støtter Kommissionens politikker på følgende områder: digitale biblioteker, digitalisering og onlineadgang til kulturelt indhold og digital bevaring, adgang til, formidling og bevaring af videnskabelig information i den digitale tidsalder og videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

Disse områder er blandt de prioriterede indsatsområder under den digitale dagsorden for Europa⁵. Støtteprogrammet for ikt-politik under programmet for konkurrenceevne og innovation vil fortsat blive brugt til at støtte den politiske målsætning om at styrke Europeana og andre initiativer, der forbedrer onlineadgangen til Europas kulturarv.

I overensstemmelse med anbefalingerne fra refleksionsgruppen vedrørende onlineadgang til Europas kulturarv⁶, vil støtteprogrammerne for ikt-politik blive brugt til at fremme digitalisering og onlineadgang til kulturelt materiale – herunder bøger, kort, aviser, lyd, arkivmateriale, fotografer, museumsobjekter, film⁷ og audiovisuelt materiale – for at gøre materialet mere tilgængeligt for Europas borgere og dermed nemmere at bruge til fritids-, arbejds- og undervisningsbrug.

Midlerne skal bruges til at tilskynde offentlige organer til at realisere målsætningen om at stimulere indholdsmarkederne ved at gøre informationer tilgængelige på gennemsigtige, effektive og ikke-diskriminerende vilkår.

Den digitale dagsorden for Europa opstiller også en politisk målsætning om at ensrette eLearning på nationalt plan for at modernisere uddannelser og erhvervsuddannelser. eContentplus-resultaterne inden for undervisningsindhold kunne blive et vigtigt skridt på vejen til at nå dette mål. eLearning skal inden for den digitale dagsordens område "styrkede it-kundskaber og øget integration i informationssamfundet" fremme tilegnelsen af de it-kundskaber, der kræves for at skabe innovation og vækst i et videnbaseret samfund.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En digital dagsorden for Europa (KOM(2010) 245).

⁶ "Comité des Sages" vedrørende onlineadgang til Europas kulturarv
http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/comite_des_sages/index_en.htm

⁷ Meddelelse fra Kommissionen om muligheder og udfordringer for europæisk film i den digitale tidsalder (KOM(2010) 487 endelig).

Kommissionen opfordrer derfor Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget til at:

- 1) tage til efterretning, at gennemførelsen af programmet har været en succes
- 2) fortsætte med at bistå Kommissionen i dens arbejde med at forbedre synligheden af de initiativer, der har til formål at gøre digitalt indhold i Europa mere tilgængeligt, mere anvendeligt og nemmere at udnytte, og stimulere en vedvarende dialog om emner vedrørende digitalt indhold.