

## HAPSc Policy Briefs Series

Vol 5, No 2 (2024)

HAPSc Policy Briefs Series



### The European Commission as a Policy Entrepreneur in Addressing Overtourism

*Miltiadis Peloponnisios*

doi: [10.12681/hapscpbs.40783](https://doi.org/10.12681/hapscpbs.40783)

Copyright © 2024, Miltiadis Peloponnisios



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

#### To cite this article:

Peloponnisios, M. (2024). The European Commission as a Policy Entrepreneur in Addressing Overtourism. *HAPSc Policy Briefs Series*, 5(2), 71–80. <https://doi.org/10.12681/hapscpbs.40783>

# The European Commission as a Policy Entrepreneur in Addressing Overtourism<sup>1</sup>

Miltiadis Peloponnisios<sup>2</sup>

## Abstract

Overtourism poses a significant challenge for the European Union, calling into question the traditional model of tourism development. Despite its limitations, the European Commission seeks to address this issue by acting as a policy entrepreneur. This article, through the process of incorporating overtourism into the EU agenda and using Kingdon's multiple streams framework, seeks to better understand the Commission's role as a policy entrepreneur and how it manages to extend its ambitions beyond its established competences, shaping reform-oriented conditions. Despite the challenges, the Commission leverages windows of opportunity to promote sustainable tourism as a response to overtourism. Through new strategies, it aims to balance economic growth with environmental sustainability by utilizing the green and digital transitions. Acting as a successful policy entrepreneur, the Commission not only addresses overtourism but also lays the groundwork for a more collaborative and cohesive tourism policy at the European Union level.

**Keywords:** European Commission, policy entrepreneur, policy agenda, overtourism, tourism policy.

## Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ως Επιχειρηματίας Πολιτικής Μέσα Από Την Προσπάθεια Αντιμετώπισης Του Υπερτουρισμού

Μιλτιάδης Πελοποννήσιος

## Περίληψη

Ο υπερτουρισμός αποτελεί πρόκληση για την ΕΕ, αμφισβητώντας το παραδοσιακό μοντέλο τουριστικής ανάπτυξης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, παρά τους περιορισμούς της, προσπαθεί να αντιμετωπίσει το ζήτημα λειτουργώντας ως επιχειρηματίας πολιτικής. Το άρθρο, μέσα από τη διαδικασία ένταξης του υπερτουρισμού στην ατζέντα της ΕΕ, χρησιμοποιώντας το μοντέλο των πολλαπλών ρευμάτων του Kingdon, προσπαθεί να κατανοήσει καλύτερα το ρόλο της Επιτροπής, ως επιχειρηματία πολιτικής, και πως κατορθώνει να επεκτείνει τις επιδιώξεις της πέρα από τις δεδομένες αρμοδιότητες της, διαμορφώνοντας μεταρρυθμιστικές συνθήκες. Παρά τις προκλήσεις, η Επιτροπή αξιοποιεί τα παράθυρα ευκαιρίας για να προωθήσει τον βιώσιμο τουρισμό ως απάντηση στον υπερτουρισμό και μέσω νέων στρατηγικών, στοχεύει στο συνδυασμό οικονομικής ανάπτυξης και περιβαλλοντικής βιωσιμότητας, χρησιμοποιώντας την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση. Λειτουργώντας ως ένας επιτυχημένος επιχειρηματίας πολιτικής, τοποθετεί παράλληλα με την προσπάθεια αντιμετώπισης του υπερτουρισμού, τις βάσεις για τη δημιουργία μίας πιο συνεργατικής και συνεκτικής τουριστικής πολιτικής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Keywords:** Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επιχειρηματίας πολιτικής, πολιτική ατζέντα, υπερτουρισμός, τουριστική πολιτική.

<sup>1</sup> To cite this paper in APA style: Peloponnisios, M. (2024). The European Commission as a Policy Entrepreneur in Addressing Overtourism. *HAPSc Policy Briefs Series*, 5(2), 71-80. <https://doi.org/10.12681/hapscpbs.40783>

<sup>2</sup> Department of Political Science, University of Crete.

## Εισαγωγή

Αν και οι αρνητικές επιπτώσεις του τουρισμού δεν αποτελούν μία νέα διαπίστωση, η ανάπτυξη του μαζικού μοντέλου, από τη δεκαετία του '90 και μετά, τις έφερε δυναμικά στο προσκήνιο δίνοντας στο θέμα μία έντονη πολιτική χροιά. Από το 2000, οι τουριστικές πολιτικές προσπάθειες τόσο σε επίπεδο Ένωσης όσο και των κρατών μελών πλαισιώνονται όλο και περισσότερο από την επιδίωξη του βιώσιμου τουρισμού, αναγνωρίζοντας τις αρνητικές επιπτώσεις ιδιαίτερα στον περιβαλλοντικό τομέα, σε μία προσπάθεια λήψης κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπισή τους (βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2003).

Η έννοια του υπερτουρισμού, αν και γνωστή εδώ και καιρό, έκανε δυναμική εμφάνιση τα τελευταία χρόνια σε επίπεδο πολιτικών και ακαδημαϊκών κύκλων, περιγράφοντας γλαφυρά τις ανησυχίες για τις αυξανόμενες αρνητικές συνέπειες του φαινομένου στους τόπους προορισμού. Σύμφωνα με μελέτη για λογαριασμό της Επιτροπής TRAN, στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, ο υπερτουρισμός περιγράφεται ως μία κατάσταση όπου σε συγκεκριμένες χρονικές στιγμές και περιοχές, ο αντίκτυπος του τουρισμού υπερβαίνει τα φυσικά, οικολογικά, κοινωνικά και ψυχολογικά όρια των κατοίκων και των περιοχών (Peeters et al, 2018).

Ενώ οι φωνές διαμαρτυρίας σε τοπικό επίπεδο αυξάνονται διαρκώς, με αρκετούς προορισμούς να υιοθετούν περιοριστικά μέτρα σε μία προσπάθεια αντίδρασης, δημιουργείται μία έντονη αντιπαράθεση με την παγιωμένη εδώ και χρόνια αντίληψη του παραγωγικού μοντέλου του τουρισμού το οποίο παραμένει προσανατολισμένο στην ανάπτυξη. Η αντιπαράθεση αυτή δοκιμάζει την Ένωση, η οποία αν και αναγνωρίζει το πρόβλημα, καλείται να συγκρουστεί με την παραδοσιακή της αντίληψη για τον τουριστικό τομέα, προκειμένου να το αντιμετωπίσει.

Μία προϋπόθεση που μπορεί να οδηγήσει σε αλλαγή πολιτικής είναι η πλειοψηφία των αποδεκτών της πολιτικής να αμφισβητήσει τον ορισμό της και να αρχίσει να ζητά έναν νέο. Εάν η δομή αλληλεπίδρασης μεταξύ της Επιτροπής και των αποδεκτών και προμηθευτών της πολιτικής είναι καλά ανεπτυγμένη, τότε η πιθανότητα υιοθέτησης της νέας πολιτικής είναι υψηλή (Αλεξόπουλος, 2000).

Μέσα από αυτό το άρθρο, επιχειρούμε να κατανοήσουμε καλύτερα και να αξιολογήσουμε τη δράση και το ρόλο της Επιτροπής, ως επιχειρηματία πολιτικής, ένα ρόλο που δεν έχει έως σήμερα διερευνηθεί επαρκώς, εξετάζοντας την είσοδο του υπερτουρισμού στην ατζέντα πολιτικής της Ένωσης και πώς μέσα από αυτή τη διαδικασία κατορθώνει να επεκτείνει τις επιδιώξεις της πέρα από τις δεδομένες αρμοδιότητες της, διαμορφώνοντας μεταρρυθμιστικές συνθήκες ακόμα και σε

περιπτώσεις τομέων όπως ο τουρισμός, όπου η αρμοδιότητα χάραξης πολιτικής ανήκει κατά κύριο λόγο στα κράτη μέλη.

Βασικό μας εργαλείο σε αυτή την προσπάθεια εξαγωγής συμπερασμάτων ,αποτελεί το μοντέλο των τριών ρευμάτων του Kingdon (1984) για την κατανόηση του καθορισμού της δημόσιας πολιτικής ατζέντας παράλληλα με τη συλλογή ,ανάλυση και συγκριτική μελέτη κειμένων πολιτικής Ευρωπαϊκών οργάνων, πρωτογενούς και δευτερογενούς Ευρωπαϊκής νομοθεσίας ,νομολογίας του ΔΕΕ αλλά και αναγνωρισμένης επιστημονικής βιβλιογραφίας.

## **Η Επιτροπή ως Επιχειρηματίας Πολιτικής**

Ο ρόλος του επιχειρηματία πολιτικής, σύμφωνα με τον Kingdon, αποτυπώνεται στην επένδυση των πόρων του για την επίτευξη ενός επιθυμητού αποτελέσματος (1984). Αρχικά, ο ορισμός αφορούσε άτομα εντός ή εκτός των κυβερνήσεων, στην εξέλιξη του όμως συμπεριλαμβάνει παράλληλα πολιτικούς οργανισμούς και θεσμικά όργανα. Αν και οι περισσότεροι εμπλεκόμενοι στη διαδικασία παραγωγής πολιτικών επιδιώκουν επιθυμητά αποτελέσματα και παρουσιάζουν προτιμητέες λύσεις, δεν σημαίνει αυτόματα πως είναι και επιχειρηματίες πολιτικής. Η δράση του επιχειρηματία πολιτικής αποτελεί μια διορατική και διαρκής προσπάθεια που ξεκινά από μία συγκεκριμένη πρόταση ή έστω μία γενική ιδέα , ικανή να επιφέρει αλλαγή. Μέσα σε αυτά τα πλαίσια, κάποιες φορές ,παρατηρείται και μία προσπάθεια διεύρυνσης των ορίων που οριοθετούν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Mintrom & Norman, 2009).

Για να μπορέσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να δράσει ως ένα αποτελεσματικός επιχειρηματίας πολιτικής ,πρέπει να τηρείται μία σειρά προϋποθέσεων, οι οποίες σχετίζονται τόσο με τον ίδιο τον οργανισμό όσο και με το ευρύτερο πολιτικό και θεσμικό του περιβάλλον. Βασική προϋπόθεση αποτελεί η επιθυμία να ασκήσει την επιρροή της και να ασχοληθεί με ένα θέμα. Αν και κάποιος θα το θεωρούσε δεδομένο, η Επιτροπή αρκετές φορές μπορεί να έχει διαφορετικές προτεραιότητες ή αποφασίζει να περιορίσει τη δράση της ειδικά σε ζητήματα με διαφορετικές αντιλήψεις μεταξύ των εμπλεκόμενων ή ιδεολογικές διαφοροποιήσεις, από τη στιγμή όμως που αποτελεί τον κύριο χαρακτήρα της ατζέντας και τον φορέα που μπορεί να προτείνει νομοθεσία, η υποστήριξη της είναι απαραίτητη ώστε να επιτευχθεί η σύζευξη των ρευμάτων (Herweg, 2016).

Επίσης η Επιτροπή πρέπει να έχει την απαραίτητη συνοχή. Δεν μπορεί να παίξει με επιτυχία τον ρόλο του επιχειρηματία πολιτικής αν οι Επίτροποι ή οι Γενικές Διευθύνσεις της επιδιώκουν διαφορετικές ατζέντες με αποτέλεσμα τη δημιουργία εσωτερικών συγκρούσεων. Παρά τις βελτιώσεις στη δομή της μέσα στα χρόνια και την ενίσχυση του συντονιστικού ρόλου του Προέδρου της, αυτές οι εσωτερικές διαμάχες δεν έχουν πλήρως εξαλειφθεί.

Μία ακόμα, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη επαρκών πολιτικών πόρων. Ο ρόλος της στην αποκλειστική χάραξη της νομοθετικής ατζέντας σε πολλούς τομείς, η επιρροή της στη δευτερογενή νομοθεσία, ο ιδιαίτερος ρόλος της μέσα από τις συνθήκες να λειτουργεί και ως θεματοφύλακας των συμφερόντων της Ένωσης (βλ. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012) και η τεχνοκρατική της εμπειρία την καθιστά ίσως τον σημαντικότερο παίχτη, ο οποίος όμως δεν διαθέτει άπειρους πόρους στη διάθεση του, με αποτέλεσμα την απαραίτητη επιλογή συνδυαστικά πόρων και στόχων για την μεγιστοποίηση της αξίας των πιθανών αποτελεσμάτων.

Αντίστοιχα, ανάμεσα στις προϋποθέσεις που ξεχωρίζουν, στα πλαίσια του πολιτικού και θεσμικού περιβάλλοντος κυρίαρχη θέση κατέχει η ύπαρξη ενός κατάλληλου παραθύρου ευκαιρίας, το οποίο σύμφωνα με το μοντέλο του Kingdon θα δώσει στον επιχειρηματία πολιτικής τη δυνατότητα να προωθήσει τις ιδέες του. Αναφορικά με τα παράθυρα ευκαιρίας, σημαντική είναι η παρατήρηση του Goetz, σύμφωνα με την οποία, η απουσία συντονισμού μεταξύ της εξέλιξης διαφόρων πολιτικών που τρέχουν παράλληλα σε διαφορετικές φάσεις του κύκλου τους, είναι ικανή να περιορίζει τον αριθμό και την ποιότητα των πιθανών παραθύρων (2017). Η συγκεκριμένη παρατήρηση φαίνεται πιο έντονα ειδικά σε περιπτώσεις εμπλοκής τομέων πολιτικής όπου εμφανίζεται ισχυρό το αίσθημα του κοινοτικού κεκτημένου.

Απαραίτητη προϋπόθεση, στο πολυεπίπεδο Ευρωπαϊκό οικοδόμημα διακυβέρνησης, είναι επίσης η εξεύρεση κατάλληλων συμμαχιών και πολιτικής σύγκλισης μεταξύ των υπόλοιπων θεσμικών οργάνων. Η σύγκλιση μεταξύ των θεσμικών οργάνων είναι απαραίτητη για την επίτευξη μίας αποτελεσματικής παρέμβασης της Επιτροπής, ως επιχειρηματία πολιτικής, ειδικά σε θέματα υψηλού ενδιαφέροντος. Αντίθετα, σε θέματα χαμηλού ενδιαφέροντος, όπου τα υπόλοιπα όργανα επιλέγουν να στρέψουν την προσοχή τους σε τομείς με μεγαλύτερο πολιτικό ενδιαφέρον, η Επιτροπή βρίσκει την ευκαιρία να δρα με μεγαλύτερη ευχέρεια και αυξημένη δυνατότητα επιρροής προωθώντας τις δικές της επιδιώξεις (Αλεξόπουλος, 2000).

Τέλος, δεν πρέπει να ξεχνάμε τη δυνατότητα να συνδυάσει η Επιτροπή ζητήματα που επιδιώκει με το κατάλληλο πεδίο πολιτικής, συνήθως με περιοχές όπου έχει αυξημένη αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων, κάτι που της δίνει τη δυνατότητα να επεκτείνει την εξουσία της έμμεσα και συνεπάγεται μεγαλύτερη πιθανότητα επιτυχούς δράσης ως επιχειρηματίας πολιτικής.

Συνδυάζοντας όλα όσα έχουμε αναφέρει, μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα πως οι βασικές προϋποθέσεις για να λειτουργήσει αρχικά ως επιχειρηματίας πολιτικής η Επιτροπή είναι οι εξής δύο, η επιθυμία της να δράσει ασκώντας την επιρροή της και η ύπαρξη ενός κατάλληλου παραθύρου ευκαιρίας. Στην πορεία, ο δυναμικός χαρακτήρας στη διαδικασία χάραξης της Ευρωπαϊκής πολιτικής

διαμορφώνει ένα περιβάλλον όπου πολλά διαφορετικά σενάρια μπορούν να εξελιχθούν, με την ίδια να χρειάζεται να διαφοροποιεί τις στρατηγικές της ,ενώ δεν θα πρέπει να ξεχνάμε πως διαχρονικά έχει αποδείξει πως είναι ένας ιδιαίτερα ευέλικτος οργανισμός ως προς τον τρόπο επίτευξης των στόχων της.

### **Το Παράθυρο Ευκαιρίας**

Ενώ ο υπερτουρισμός αναγνωρίζεται ως ζήτημα πολιτικής σε πολλούς προορισμούς, δεν έχει αναγνωριστεί ομοιόμορφα σε επίπεδο ΕΕ. Αν και η Επιτροπή TRAN και το Ευρωκοινοβούλιο π.χ. θεωρεί τον υπερτουρισμό ως πρόβλημα, η στάση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι πιο αμφίθυμη, αποφεύγοντας συχνά την χρήση του όρου στις επίσημες ανακοινώσεις της (Corruble, 2021). Παρά την παραδοχή από πλευράς Επιτροπής πως ο υπερτουρισμός είναι μία πρόκληση η οποία πρέπει να αντιμετωπιστεί ,αυτή η δισταχτικότητα περιορίζει τη δυναμική του ρεύματος προβλημάτων.

Η έλλειψη μιας κοινής αντίληψης αναφορικά με την έννοια , το μέγεθος και το είδος των επιπτώσεων του υπερτουρισμού δημιουργεί μία ασάφεια η οποία δυσκολεύει την κατανόηση και την αντιμετώπιση του φαινομένου ενώ παράλληλα οδηγεί σε ευρείες συζητήσεις χωρίς ενοποιημένες θέσεις κατά τη διάρκεια προσπαθειών πίεσης. Αυτή η δυσκολία στην παρουσίαση ενοποιημένων θέσεων ,καταλήγει εν τέλει να δίνει προτεραιότητα προώθησης σε άλλα ζητήματα με σαφέστερες και πιο εστιασμένες θέσεις υποβαθμίζοντας την βαρύτητα και τον επείγοντα χαρακτήρα του θέματος.

Τη μεγαλύτερη αδυναμία εντοπίζουμε στο ρεύμα των εναλλακτικών λύσεων. Ενώ σε τοπικό επίπεδο προορισμοί εφαρμόζουν μέτρα για την καταπολέμηση του φαινομένου, αυτά βρίσκονται σε πρώιμα στάδια και στερούνται επαρκούς αξιολόγησης (Peeters et al., 2018). Η έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων για τον υπερτουρισμό, εμποδίζει την ανάπτυξη δεικτών και πολιτικών για την αντιμετώπισή του (Corruble, 2021). Το μεγαλύτερο ίσως όμως πρόβλημα, αποτελεί η ίδια η τουριστική πολιτική της ΕΕ με την εστίαση στην ανάπτυξη, οποία δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομική ανάταξη έναντι της βιωσιμότητας. Η προσκόλληση σε αυτό το αναπτυξιακό μοντέλο περιπλέκει την προσπάθεια για την ένταξη του φαινομένου στην πολιτική ατζέντα (Milano et al., 2019).

Η δομή διακυβέρνησης της ΕΕ δυσκολεύει ακόμα περισσότερο τα πράγματα αν αναλογιστούμε πως τον τουρισμό διαχειρίζεται η DG GROW (Εσωτερική Αγορά, Βιομηχανία, Επιχειρηματικότητα και ΜΜΕ), με τις περισσότερες από τις ανακοινώσεις της να αντικατοπτρίζουν αυτή την οικονομική εστίαση. Η οικονομική κρίση, ανέδειξε την έμφαση σε αυτή τη διάσταση, καθώς μία σειρά ανακοινώσεων μετά το 2008 τονίζουν την χρήση του τουρισμού ως εργαλείο οικονομικής ανάκαμψης (βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010, 2012, 2014).

Η Επιτροπή συνεχίζει να αναγνωρίζει ως κύριο στόχο της Ευρωπαϊκής τουριστικής πολιτικής, τη διατήρηση της θέσης της Ευρώπης ως κορυφαίου παγκόσμιου προορισμού, μεγιστοποιώντας παράλληλα τη συμβολή του τουρισμού στην οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Κυριαρχεί ακόμα κατά κύριο λόγο η έμφαση στην οικονομική ανάπτυξη, βάση της οποίας διαμορφώθηκε σε πρώιμα στάδια η ανάπτυξη της τουριστικής πολιτικής σε Ενωσιακό επίπεδο κυρίως μέσα από το πλαίσιο της ολοκλήρωσης της Ενιαίας Αγοράς με δράσεις που στόχευαν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της τουριστικής βιομηχανίας και στη δημιουργία περισσότερων θέσεων εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2006).

Οι προτεραιότητες αυτές ,δεν ευθυγραμμίζονται με άλλων εμπλεκόμενων, οι οποίοι εμφανίζουν επιδιώξεις βασισμένες σε περιβαλλοντικό και κοινωνικό υπόβαθρο δημιουργώντας ως αποτέλεσμα συγκρούσεις μεταξύ προτεραιοτήτων πολιτικής , καθιστώντας δύσκολο να αντισταθμιστεί η επιρροή της καλά οργανωμένης και κερδοφόρας τουριστικής βιομηχανίας ,την οποία η Επιτροπή τείνει σε μεγάλο βαθμό να προστατεύει (Corruble, 2021).

Παρά τις δυσκολίες, η αυξημένη κάλυψη των μέσων ενημέρωσης και η τοπική πολιτικοποίηση του θέματος , σε συνδυασμό με τις αυξανόμενες περιβαλλοντικές ανησυχίες, έχουν φέρει το θέμα στην προσοχή των Ευρωπαίων υπευθύνων χάραξης πολιτικής. Η έντονη αντίδραση της κοινής γνώμης και η διατήρηση στην επικαιρότητα της δημόσιας κατακραυγής σε μεγάλες Ευρωπαϊκές πόλεις ενίσχυσαν το ενδιαφέρον για ζητήματα που έως τότε παρέμεναν αδιερεύνητα, δημιουργώντας ευνοϊκές συνθήκες για αλλαγή πολιτικής, τοποθετώντας τον υπερτουρισμό στην Ευρωπαϊκή ατζέντα, τουλάχιστον σε επίπεδο συζητήσεων.

Συνολικά, παρά τις αδυναμίες των ρευμάτων, οι οποίες κάνουν την ενσωμάτωση του υπερτουρισμού στην Ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα μία σύνθετη διαδικασία, μπορούμε να καταλήξουμε πως η μία εκ των δύο βασικών συνθηκών για να μπορέσει η Επιτροπή να παίξει το ρόλο ενός επιτυχημένου επιχειρηματία πολιτικής τηρείται εν μέρει με την ύπαρξη ενός αρχικού παραθύρου ευκαιρίας, ακόμα και αν στη συγκεκριμένη περίπτωση θα ταίριαζε καλύτερα ίσως η περιγραφή του ως μία μισάνοιχτη χαραμάδα.

Στη συνέχεια θα δούμε τι συμβαίνει με τη δεύτερη και βασικότερη προϋπόθεση, η οποία δεν είναι άλλη από την επιθυμία της Επιτροπής να ασχοληθεί με το θέμα, έχοντας να αντιμετωπίσει την άμεση πρόκληση του αναπτυξιακού της μοντέλου στον τομέα του τουρισμού, ιδιαίτερα όταν κοινωνικά κινήματα απαιτούν επιτακτικά μετάβαση στην αποανάπτυξη. Η ένταση αυτή καθιστά δύσκολη τη συμφιλίωση των επιδιώξεων εγείροντας ερωτήματα για το αν μπορεί να ενσωματώσει

αποτελεσματικά τις ανησυχίες για τον υπερτουρισμό χωρίς να τροποποιήσει ριζικά τον αναπτυξιακό της προσανατολισμό.

## Η Επιθυμία της Επιτροπής

Το γεγονός ότι το ζήτημα του υπερτουρισμού παρουσίαζε χαμηλό ενδιαφέρον για τα υπόλοιπα όργανα, τα οποία έστρεφαν την προσοχή τους σε ζητήματα με μεγαλύτερη πολιτική βαρύτητα, δίνει στην Επιτροπή την ευκαιρία να δράσει με μεγαλύτερη ευχέρεια και αυξημένη δυνατότητα επιρροής προωθώντας τις δικές της επιδιώξεις μέσα σε ένα περιβάλλον όπου αρχίζει να χτίζεται ένα δυναμικό μεν διακριτικό δε, μπλοκ συμμαχιών.

Η πλειονότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναγνωρίζει το πρόβλημα και είναι θετική στην διερεύνηση της αντιμετώπισης του, το ΔΕΕ μέσα από σειρά αποφάσεων του αναφορικά με θέματα που σχετίζονται με το φαινόμενο του υπερτουρισμού, ξεκαθαρίζει το τοπίο δίνοντας τις κατάλληλες κατευθύνσεις που μπορούν να επιτρέψουν παρεμβάσεις χωρίς να διαταράσσεται το κοινοτικό κεκτημένο με σεβασμό στις Ενωσιακές αρχές στα πλαίσια των Συνθηκών (βλ. Bobek, 2020), ενώ το Συμβούλιο, το οποίο είναι περισσότερο προσανατολισμένο στις εθνικές επιδιώξεις και από το οποίο, με δεδομένο πως δεν απασχολούν στον ίδιο βαθμό όλα τα κράτη μέλη τα προβλήματα της τουριστικής ανάπτυξης, κάποιος θα περίμενε πιθανές αντιδράσεις, στην πράξη έχει αποδειχθεί πως σπάνια αντιδρά σε προτάσεις της Επιτροπής.

Το 2020 η δήλωση του αρμόδιου Επιτρόπου για την εσωτερική αγορά, Thierry Breton, στα πλαίσια ομιλίας του στην επιτροπή TRAN, ο οποίος αναφέρεται ονομαστικά στο φαινόμενο του υπερτουρισμού, αναγνωρίζοντας το ως ένα από τα στοιχεία της τουριστικής πολιτικής ατζέντας, αποτελεί δείγμα πως και στο εσωτερικό της Επιτροπής, ο συντονισμός μεταξύ των διευθύνσεων της, έχει κατορθώσει να διατηρήσει τις απαραίτητες, για την απαιτούμενη συνοχή, ισορροπίες. Την ίδια χρονιά, η κρίση της πανδημίας, έρχεται ως εξωγενές σοκ να δημιουργήσει ένα νέο, παράλληλο, παράθυρο ευκαιρίας (βλ. Howlett, 1998).

Σύμφωνα με την έννοια της διάχυσης του Haas (1958), το άνοιγμα ενός παραθύρου μπορεί να αυξήσει την πιθανότητα ανοίγματος ενός νέου σε συναφή τομέα, ενώ η πιθανότητα αλληλοεπικαλύψεων, όταν ανοίγουν ταυτόχρονα περισσότερα από ένα παράθυρα τα οποία αλληλοεπιδρούν μεταξύ τους, δημιουργεί συνθήκες ικανές να επηρεάσουν μελλοντικές αποφάσεις, είτε στον ίδιο είτε σε όμορους τομείς πολιτικής.

Η κρίση που προκλήθηκε από την πανδημία συνοδεύεται από ποικίλες επιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένων αυτών σε κοινωνικοπολιτικό επίπεδο, αλλά και σε επίπεδα παραγωγής και κατανάλωσης, με τον τουρισμό να δέχεται ισχυρό πλήγμα. Γίνεται αντιληπτό πως δεν επαρκούν απλά



επιφανειακές προσεγγίσεις αλλά είναι αναγκαία η μετάβαση σε ένα πιο βιώσιμο μέλλον ως προληπτική αντίδραση σε μελλοντικές κρίσιμες καταστάσεις.

Η πανδημία ανέδειξε τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του μαζικού τουρισμού, όπως ο υπερτουρισμός και η ρύπανση και ενίσχυσε την τάση για προώθηση οικολογικών τουριστικών πρωτοβουλιών που προστατεύουν το περιβάλλον και υποστηρίζουν τις τοπικές οικονομίες. Παρά τις καταστροφικές συνέπειες, προσέφερε μια ευκαιρία στη βιομηχανία τουρισμού να αναθεωρήσει και να καινοτομήσει, καθώς μέσα από την υιοθέτηση πιο βιώσιμων, ψηφιακών και ανθεκτικών πρακτικών, μπορεί να προετοιμαστεί καλύτερα για μελλοντικές προκλήσεις, προσφέροντας παράλληλα μια πιο ισορροπημένη και υπεύθυνη τουριστική εμπειρία.

Το τελευταίο πρόβλημα, το οποίο έμενε λοιπόν να αντιμετωπιστεί, είναι το πώς θα καταφέρει η Επιτροπή να δραστηριοποιηθεί σε ένα τομέα στον οποίο δεν έχει άμεση αρμοδιότητα. Ιστορικά, έχει αποδειχθεί πως αποτελεί έναν παίχτη ο οποίος ξέρει να εκμεταλλεύεται τις ευκαιρίες όταν αυτές παρουσιάζονται.. Έτσι, βλέπουμε στην πράξη, να εξελίσσεται ένα σενάριο το οποίο αναδεικνύει την σύνθετη ομορφιά της χάραξης πολιτικής στο πολυεπίπεδο Ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Την ίδια περίοδο παρουσιάζει τη νέα βιομηχανική στρατηγική, με στόχους τη δημιουργία μίας ισχυρής βάσης που θα επιτρέψει τη διπλή μετάβαση προς μία πράσινη και ψηφιακή οικονομία. Ο αντίκτυπος της υγειονομικής κρίσης, υπογραμμίζει την ανάγκη για επιτάχυνση αυτής της διαδικασίας σε συγκεκριμένους τομείς ,με τον τουρισμό που επλήγη περισσότερο από κάθε άλλο, να αποτελεί τον πρώτο που αναπτύσσει μία ειδική πορεία. Το 2022 με την έκθεση της Επιτροπής, πορεία μετάβασης για τον τουρισμό, περιγράφονται τα μέτρα που απαιτούνται για την επιτάχυνση της διπλής μετάβασης στον κλάδο.

Τα κύρια μέρη της έκθεσης παρέχουν λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τα πλαίσια πολιτικής και διακυβέρνησης για τις πορείες στον τουρισμό, εστιάζοντας στην πράσινη και ψηφιακή μετάβαση, τη μακροπρόθεσμη ανθεκτικότητα, τον ρόλο της χρηματοδότησης και των επενδύσεων στην υποστήριξη αυτών των μεταβάσεων, καθώς και τους μηχανισμούς παρακολούθησης και υποστήριξης της διαδικασίας. Ειδικότερα, η Επιτροπή αναγνωρίζει τις διασυνδέσεις του τουρισμού με άλλους τομείς και υπογραμμίζει την ανάγκη συντονισμού σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ως προς την πράσινη μετάβαση, υποστήριξε ότι η ανταγωνιστικότητα της τουριστικής βιομηχανίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητά της να ανταποκριθεί στην αυξανόμενη ζήτηση των καταναλωτών για βιωσιμότητα και προωθεί την υιοθέτηση μίας σειράς πρακτικών όπως, μεταξύ άλλων, η μείωση παραγωγής αποβλήτων και κατανάλωσης νερού, η βιώσιμη κινητικότητα, η

υιοθέτηση μοντέλων κυκλικής οικονομίας στον τομέα φιλοξενίας και απόκτηση καλύτερης πληροφόρησης των καταναλωτών ως προς το περιβαλλοντικό αποτύπωμα των προορισμών.

Με αυτό τον τρόπο, η Επιτροπή επιχειρεί να αντιμετωπίσει το ζήτημα του υπερτουρισμού, μέσα από ένα πλαίσιο βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης το οποίο αν και αλλάζει ως ένα βαθμό το πρότυπο παραγωγής, δεν έρχεται σε μετωπική σύγκρουση μαζί του, επιμένοντας σε οικοδόμηση συνεργασίας μεταξύ ανάπτυξης και βιωσιμότητας. Παράλληλα με τη χρήση του πλαισίου της ψηφιακής μετάβασης προσπαθεί να δημιουργήσει τα κατάλληλα εργαλεία που θα επιλύσουν τα προβλήματα τα οποία έχουμε ήδη αναφέρει, ως προς την αντίληψη του φαινομένου και τη μέτρηση των επιπτώσεων του, κάτι που θα της προσδώσει την ικανότητα για την ανάπτυξη πιο στοχευμένων μέτρων στο μέλλον.

### **Συμπεράσματα**

Στην προσπάθειά της να προωθήσει την αντιμετώπιση του υπερτουρισμού, η Επιτροπή επιδιώκει να αναλάβει πολλαπλούς ρόλους. Αυτοί περιλαμβάνουν τη λειτουργία της ως συντονιστή εθνικών και Ευρωπαϊκών πολιτικών που επηρεάζουν τον τουρισμό, ως μεσολαβητή για βέλτιστες πρακτικές στον τομέα, καθώς και ως συνομιλήτή με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Αλεξόπουλος, 2000). Ο στόχος της είναι να διοχετεύσει τις πολιτικές απαιτήσεις στο κατάλληλο επίπεδο διακυβέρνησης και να εξισορροπήσει αντικρουόμενες πολιτικές προτεραιότητες, μέσα από το πρίσμα της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η Επιτροπή, επιλέγει να χτίσει επάνω σε υπάρχοντα εργαλεία, τροποποιώντας τα για να καλύψουν επιπλέον στόχους και να επιδιώξει σταδιακή αλλαγή, ενώ παράλληλα με τη συμβολή άλλων θεσμικών οργάνων, ιδιαίτερα του δικαστηρίου, ερμηνεύει και εφαρμόζει υπάρχοντες κανόνες με νέους τρόπους, ώστε να ξεπερνά υπάρχοντα εμπόδια. Καταφέρνει έτσι να διευρύνει το ρόλο της, από μία θεσμική, με τεχνοκρατικό χαρακτήρα οντότητα, σε μία πολιτική και κανονιστική, η οποία επιδιώκει το επιθυμητό αποτέλεσμα μέσα από μία πολυδιάστατη στρατηγική, λειτουργώντας ως ένας επιτυχημένος επιχειρηματίας πολιτικής, τοποθετώντας παράλληλα με την αντιμετώπιση του υπερτουρισμού, τις βάσεις για τη δημιουργία μίας πιο συνεκτικής τουριστικής πολιτικής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης στο μέλλον.

### **References**

- Alexopoulos N. (2000). *The European Commission as policy innovator: Bureaucratic politics in perspective* (Doctoral dissertation). European University Institute, Florence.
- Breton, T. (2020). Speech by Commissioner Breton on "A Marshall Plan for European Tourism". European Commission. Retrieved October 21, 2024, from [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/speech-commissioner-breton-marshall-plan-europeantourism\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/speech-commissioner-breton-marshall-plan-europeantourism_en)

- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. (2012). Official Journal of the European Union, C 326.
- Corruble, C. (2021) Overtourism and the Policy Agenda: From Destinations to the European Union - Balancing Growth and Sustainability. *Bruges Political Research Papers* 83/2021.
- European Commission. (2020, March 10). Making Europe's businesses future-ready: A new Industrial Strategy for a globally competitive, green and digital Europe [Press release]. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_416](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_416) (Accessed: 15/10/2024).
- European Commission. (2006). A renewed EU Tourism Policy: Towards a stronger partnership for European Tourism (COM (2006) 134 final).
- European Commission. (2010). Europe, the World's No 1 tourist destination – A new political framework for tourism in Europe (COM (2010) 352 final).
- European Commission. (2012). The implementation and development of the common visa policy to spur growth in the EU (COM (2012) 649 final).
- European Commission. (2014). A European strategy for more growth and jobs in coastal and maritime tourism (COM (2014) 86 final).
- European Commission. (2003). Basic orientations for the sustainability of European tourism (COM (2003) 716 final).
- European Commission. (2022a). Transition pathway for tourism. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/404a8144-8892-11ec-8c40-01aa75ed71a1> (Accessed: 03/10/2024).
- European Commission. (2022b). Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context (COM (2022) 289 final). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0289> (Accessed: 11/11/2024).
- Goetz, K. H., & Patz, R. (2017). Resourcing international organizations: Resource diversification, organizational differentiation, and administrative governance. *Global Policy*, 8, 5-14.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, social and economic forces 1950–1957*. London: Stevens and Sons.
- Howlett, M. (1998). Predictable and unpredictable policy windows: Institutional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 31(3), 495-524.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Milano, C., Cheer, J. M., & Novelli, M. (2019). Overtourism: An evolving phenomenon. In C. Milano, J. M. Cheer, & M. Novelli (eds.), *Overtourism: Excesses, discontents and measures in travel and tourism*. Abingdon: CABI, pp. xx-xx.
- Milano, C., Novelli, M., & Cheer, J. M. (2019). Overtourism and Tourismphobia: A journey through four decades of tourism development, planning, and local concerns. *Tourism Planning & Development*, 16(4), 353-357.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667.
- Herweg, N. (2016). Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: The case of European natural gas regulation. *Policy Sciences*, 49(1), 13-33.
- Opinion of Advocate General Bobek. (2020, April 2). *Cali Apartments SCI & HX v Procureur général près la cour d'appel de Paris, Ville de Paris (C-724/18 and C-727/18)*, ECLI:EU:C:2020:251.
- Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Eijgelaar, E., Hartman, S., Heslinga, J., Isaac, R., Mitas, O., Moretti, S., Nawijn, J., Papp, B., & Albert. (2018). *Research for TRAN Committee – Overtourism: Impact and possible policy responses*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.