

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ «ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Μεταπτυχιακός Φοιτητής

Γεώργιος Θεοδωρίδης

A.M. 7115M124

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
**Η ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ Η ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Επιβλέπων Καθηγητής

Δονάτος Παπαγιάννης

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ

2015 - 2016

Περίληψη

Ο πολιτισμός αποτελεί παραδοσιακά έναν από τους πιο ευαίσθητους τομείς δράσης των εθνικών κρατών, καθώς συνδυάζει την έκφραση ιστορικών καταβολών, κοινωνικοπολιτικών χαρακτηριστικών και θεσμικής μνήμης του κρατικού φαινομένου.

Ιδίως όταν πρόκειται για έναν υπερκρατικό θεσμό, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, στον οποίο μετέχουν κράτη με ιστορία αιώνων, τα πράγματα γίνονται εξαιρετικά πολύπλοκα. Τα ερωτήματα «*τι σημαίνει Ευρώπη;*» ή «*ποια Ευρώπη θέλουμε;*» δεν μπορούν να απαντηθούν, παρά μόνο με την έρευνα και τη συναντίληψη του ιστορικού παρελθόντος. Όχι, όμως, του παρελθόντος των πολέμων, του μίσους και του σκοταδισμού. Αλλά εκείνου των κοινών πολιτιστικών χαρακτηριστικών, του ορθού λόγου, του διαφωτισμού, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της ελεύθερης έκφρασης και του σεβασμού της εθνικής ιδιαιτερότητας.

Η ιστορία της Ευρώπης είναι η ιστορία μιας ηπείρου που γνωρίζει, παραγνωρίζει και ξαναγνωρίζει τον εαυτό της. Σήμερα, ύστερα από αιώνες κορύφωσης και καταβαράθρωσης του ευρωπαϊκού πνεύματος, το σύγχρονο ενοποιητικό οικοδόμημα αμφισβητείται ξανά και αναζητεί άλλη μία ιστορική αναπνοή.

Το μεγάλο ευρωπαϊκό στοίχημα της εποχής δεν είναι απλώς η εμβάθυνση της συνεργασίας. Είναι η υπενθύμιση της αίσθησης του ανήκειν σε μια τεράστια πολιτιστική οικογένεια. Ο στόχος της ανάδειξης, διατήρησης και προβολής προς τα έξω ενός ενιαίου πολιτιστικού τοπίου - πόλου έλξης για εκατομμύρια ανθρώπους από όλο τον κόσμο, θα είναι η σύγχρονη έκφραση της επιτυχίας του εγχειρήματος και ταυτόχρονα το εφελτήριο συνέχισης της ιστορικής πορείας του. Οι ευρωπαϊκοί λαοί έφτασαν σε σημείο χωρίς επιστροφή, «ξεχνώντας» όσα τους χωρίζουν. Καλούνται τώρα να συνεχίσουν το ιστορικό ταξίδι, «ενθυμούμενοι» όσα πραγματικά τους ενώνουν.

Περιεχόμενα

Περίληψη	2
1 Εισαγωγή	5
2 Ευρωπαϊκή πολιτισμική ταυτότητα.....	7
2.1 Πολιτισμική ταυτότητα	7
2.2 Κοινή πολιτιστική κληρονομιά: Ο γενετικός κώδικας της Ευρώπης.....	10
2.2.1 Η έννοια της Ευρώπης.....	10
2.2.2 Μεσαίωνας.....	11
2.2.3 Νεότεροι χρόνοι.....	16
2.2.4 Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μετά το 1945.....	19
2.3 Ευρωπαϊκή ιθαγένεια: Ο καθρέφτης της κοινής ταυτότητας	22
3 Πολιτιστική Πολιτική.....	25
3.1 Ο πολιτισμός στο πρωτογενές δίκαιο.....	26
3.1.1 Από τις ιδρυτικές συνθήκες στο Μάαστριχτ	26
3.1.2 Ο πολιτισμός στη Συνθήκη του Μάαστριχτ	29
3.1.3 Ο πολιτισμός μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας	33
3.2 Ο πολιτισμός στο παράγωγο δίκαιο	34
3.2.1 Κανονισμός 116/2009: Εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών	36
3.2.2 Οδηγία 2014/60: Παρανόμως απομακρυνθέντα πολιτιστικά αγαθά	40
3.2.3 Οδηγία 2011/77: Πνευματική ιδιοκτησία.....	46
3.2.4 Τα επόμενα βήματα: Η Ψηφιακή Ενιαία Αγορά	48
3.3 Ευρωπαϊκά Προγράμματα για τον Πολιτισμό	52
3.3.1 Πρόγραμμα «Πολιτισμός» 2007-2013	52
3.3.2 Πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη» 2014-2020	55
3.4 Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για τον πολιτισμό	57
3.4.1 Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης	57
3.4.2 Πολιτιστικές και Δημιουργικές Βιομηχανίες	63
3.5 Πολιτισμός: Μια ανοικτή πορεία.....	66
4 Τουριστική Πολιτική.....	67
4.1 Ο τουρισμός στο πρωτογενές δίκαιο.....	68
4.1.1 Ο τουρισμός στη Συνθήκη του Μάαστριχτ	68

4.1.2	Ο τουρισμός στη Συνθήκη της Λισαβόνας.....	69
4.2	Ο τουρισμός στο παράγωγο δίκαιο	71
4.2.1	Οδηγία 2015/2302: Οργανωμένα ταξίδια.....	71
4.2.2	Οδηγία 2008/8: Επιβολή ΦΠΑ και τόπος παροχής υπηρεσιών.....	79
4.2.3	Οδηγία 2009/47: Μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ στην εστίαση.....	84
4.3	Σύγχρονες ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για τον τουρισμό.....	86
4.3.1	Ενίσχυση της εταιρικής σχέσης για τον τουρισμό στην Ευρώπη.....	87
4.3.2	Ατζέντα για έναν αειφόρο και ανταγωνιστικό ευρωπαϊκό τουρισμό ...	89
4.3.3	Νέο πλαίσιο πολιτικής για τον ευρωπαϊκό τουρισμό.....	93
4.3.4	Πράσινη Βίβλος: Ασφάλεια των υπηρεσιών τουριστικών καταλυμάτων	96
4.4	Στατιστικά στοιχεία για τον τουρισμό στην ΕΕ.....	101
4.4.1	Τουρισμός: Ζήτηση και προσφορά.....	101
4.4.2	Διανυκτερεύσεις σε τουριστικά ταξίδια στο εξωτερικό.....	103
4.4.3	Δημοφιλέστεροι προορισμοί στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	104
4.4.4	Οικονομικές πτυχές των διεθνών ταξιδιών	105
4.5	Τουρισμός: Μοχλός κοινής ανάπτυξης.....	107
5	Συμπεράσματα	110
6	Βιβλιογραφία	113
6.1	Ελληνική.....	113
6.2	Ξένη.....	114
6.3	Νομοθετήματα	115
6.4	Άλλες πηγές	116

1 Εισαγωγή

Η παρούσα διπλωματική εργασία επιδιώκει να αναδείξει τον κομβικό ρόλο που πολιτισμός και τουρισμός μπορούν από κοινού να παίξουν στην προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εμβαθύνει τη συνεργασία των κρατών μελών της και να ξεπεράσει τη διανυόμενη χρηματοπιστωτική κρίση. Απαραίτητη προϋπόθεση για αυτή τη «συμπόρευση» αποτελεί η επαναπροσέγγιση και ανάδειξη όλων εκείνων των στοιχείων που συνιστούν την κοινή πολιτιστική κληρονομιά των Ευρωπαίων.

Θεμέλιο της πολιτιστικής πολιτικής για την Ευρώπη αποτελεί η έννοια της ευρωπαϊκής πολιτιστικής ταυτότητας. Για τον λόγο αυτό, στο πρώτο μέρος της εργασίας παρουσιάζονται αναλυτικά τα κοινά πολιτιστικά στοιχεία που καταγράφηκαν στην πορεία του χρόνου, από το μεσαίωνα μέχρι τους νεότερους χρόνους, και αποτελούν τις βάσεις του ευρωπαϊκού πολιτισμού.

Το δεύτερο κεφάλαιο, αρχικά εκθέτει το θεσμικό πλαίσιο του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου - από τις ιδρυτικές Συνθήκες της Ρώμης μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας - με σκοπό να καταδειχθεί η εξέλιξη της κατοχύρωσης του πολιτισμού μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Ακολουθεί η παρουσίαση και κριτική ανάλυση συγκεκριμένων νομοθετημάτων του παραγώγου δικαίου, μέσω των οποίων γίνονται αντιληπτές ειδικές στοχεύσεις και πρόνοιες που καλείται συνεχώς να επιδεικνύει η Ένωση σε ένα τεράστιο φάσμα ζητημάτων: από την προστασία των πολιτιστικών αγαθών και τις διαδικασίες εξαγωγής τους από ένα κράτος μέλος μέχρι τη λειτουργία της ψηφιακής ενιαίας αγοράς και τη στήριξη του ανεμπόδιστου και ασφαλούς διασυνοριακού εμπορίου προϊόντων της διάνοιας. Παρουσιάζονται, επίσης, τα προγράμματα «Πολιτισμός» (2007-2013) και «Δημιουργική Ευρώπη» (2014-2020), τα οποία στήριζαν και στηρίζουν τον πολιτιστικό και οπτικοακουστικό τομέα κατά την προηγούμενη και κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, αντίστοιχα. Το τελευταίο μέρος του κεφαλαίου είναι αφιερωμένο σε δύο εμβληματικές ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για τον πολιτισμό. Η επιλογή των συγκεκριμένων έγινε εν γνώσει του γράφοντος ότι ο κατάλογος των διάφορων επιμέρους ευρωπαϊκών πολιτιστικών δράσεων είναι μεγάλος και πολύπτυχος. Ωστόσο, επιλέχθηκε στοχευμένα η παρουσίαση αφενός του πλέον κλασικού θεσμού, που είναι οι «Πολιτιστικές Πρωτεύουσες της Ευρώπης» και αφετέρου του πλέον μοντέρνου, που είναι οι «Πολιτιστικές και Δημιουργικές Βιομηχανίες». Στόχος, να καταδειχθεί

ακριβώς η συνύπαρξη των παραδοσιακών θεσμών με τις σύγχρονες δράσεις, ως δείγμα της διαρκούς εξέλιξης που γνωρίζει η ευρωπαϊκή πολιτιστική πολιτική, ανταποκρινόμενη στα προτάγματα των καιρών.

Στο τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο αναλύεται η τουριστική πολιτική. Αρχικά, παρουσιάζεται το πρωτογενές θεσμικό πλαίσιο, όπως διαμορφώθηκε από τις Συνθήκες του Μάαστριχτ και της Λισαβόνας. Έπεται κριτική προσέγγιση και ανάλυση ορισμένων νομοθετημάτων του παραγώγου δικαίου που αφορούν τον τουρισμό, καθώς και συγκεκριμένων πρωτοβουλιών που έχει αναλάβει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τα τελευταία χρόνια, στη βάση μίας νέας επιχειρησιακής προσέγγισης για τον ευρωπαϊκό τουρισμό. Το κεφάλαιο κλείνει με την έκθεση ορισμένων στατιστικών στοιχείων από την τελευταία μελέτη της Eurostat (στοιχεία 2014) για τον τουρισμό στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στα συμπεράσματα της εργασίας, επιχειρείται μία γενική κριτική θεώρηση της μέχρι σήμερα διαγραφείσας πορείας της Ένωσης στους δύο εν εξετάσει τομείς. Εκτίθενται ορισμένες σκέψεις σχετικά με το δρόμο που μπορεί να ακολουθήσει η Ένωση, αξιοποιώντας την πολιτιστική της πολυμορφία και εκμεταλλευόμενη τις ευκαιρίες τουριστικής ανάπτυξης, προκειμένου να εξέλθει από την οικονομική κρίση. Κυρίως δε, να επανανοηματοδοτήσει την ταυτότητά της και να προσφέρει νέα κίνητρα στους Ευρωπαίους πολίτες, προκειμένου να ταυτιστούν μαζί της και να την αισθανθούν πραγματικά κάτι πολύ περισσότερο από μια ενιαία αγορά.

2 Ευρωπαϊκή πολιτισμική ταυτότητα

Η φάση την οποία διέρχεται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι οπωσδήποτε η πιο κρίσιμη στην ιστορία της. Για 70 χρόνια ο πόλεμος στην ήπειρο κατέστη έννοια αδιανόητη. Η οικονομία και το εμπόριο ήταν ο αρχικός κοινός τόπος της συνεργασίας. Μολονότι το οικοδόμημα δεν αντιμετώπισε μέχρι το 2008 κάποια μεγάλη κρίση, δεν έλειψαν προφανώς οι διαφορετικές οπτικές και αντιλήψεις που γεννούσαν από μικροδιαφωνίες έως ανοικτούς ανταγωνισμούς. Το ερώτημα, συνεπώς, είναι, πώς κατόρθωσε αυτό το βραδυκίνητο, ετερογενές οικοδόμημα να διατηρήσει την υπόστασή του και να εξελίσσεται συνεχώς, φθάνοντας να κατακτήσει την πρώτη θέση στην παραγωγή του παγκόσμιου ΑΕΠ; Η απάντηση δεν πρέπει να αναζητηθεί μόνο στα κοινά οικονομικά συμφέροντα. Καμία εμπορική και οικονομική συμφωνία δεν αρκεί για να κρατήσει ενωμένα κάτω από υπερεθνικές εξουσίες 28 κυρίαρχα κράτη. «Δεν μπορεί να ερωτευθεί κανείς μία κοινή αγορά», είχε πει ο Jacques Delors σε μια αποστροφή του λόγου του¹. Η Ευρώπη δεν αποτελεί έννοια πολιτική ή γεωγραφική, αλλά πρωτίστως πολιτιστική. Οι κοινοί πολιτιστικοί δεσμοί, τα νοήματα μιας κληρονομιάς που πάντα ενυπάρχει στο «γενετικό υλικό» των Ευρωπαίων αποτέλεσαν και αποτελούν τον συνεκτικό αρμό του σύγχρονου οικοδομήματος.

2.1 Πολιτισμική ταυτότητα

Κρίνεται σκόπιμο, στο σημείο αυτό, να παρατεθούν οι ορισμοί των εννοιών «ταυτότητα» και «πολιτισμός», καθώς αν η πρώτη είναι εν πολλοίς γνωστή, η δεύτερη βρίσκει συχνά δυσκολίες ερμηνείας, ερχόμενη σε σύγκυση με έννοιες όπως η «κουλτούρα».

Ταυτότητα: Προσδιορίζει τα επιμέρους στοιχεία ομάδων ή ατόμων, τα οποία προσδίδουν μία συγκεκριμένη υπόσταση². Αποτελεί τον όρο μέσω του οποίου οι ομάδες ή τα άτομα αυτοπροσδιορίζονται, μέσω συγκεκριμένων ομοιογενών στοιχείων, επιτυγχάνοντας συνάφεια των κοινών χαρακτηριστικών τους και διατήρηση των τελευταίων, από ενδεχόμενο κίνδυνο εξάλειψής τους. Παράγωγο στοιχείο της ταυτότητας είναι ο αυτοπροσδιορισμός του ατόμου μέσω αυτής. Οι

¹ Παπαγιάννης Δον., *Ο πολιτισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το κοινοτικό κεκτημένο και οι νέες ρυθμίσεις*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995, σελ. 104.

² Μαράτου-Αλιπράντη Λ., Γαληνού Π., *Πολιτισμικές ταυτότητες: Από το τοπικό στο παγκόσμιο; Συλλογικό έργο: Κωνσταντόπουλος Χ., Μαράντου-Αλιπράντη Λ, Γερμανός, Δ., κ.ά., Εμείς και οι Άλλοι: Αναφορές στις τάσεις και τα σύμβολα*, Εκδ. Τυπωθήτω/Δαρδανός, 1999, σελ. 110.

ταυτότητες δεν αποτελούν σταθερά και αμετάβλητα δεδομένα. Πρόκειται για νοητικές κατασκευές που διαμορφώνονται σταδιακά, σύμφωνα με τις εκάστοτε κοινωνικές, πολιτικές και ιστορικές συνθήκες

Πολιτισμός: Πρόκειται για έννοια πολυδιάστατη, που στην πάροδο του χρόνου δέχθηκε ποικίλους ορισμούς, ανάλογα με το εκάστοτε ιστορικό γίνεσθαι. Αρχικά, η έννοια του πολιτισμού περιελάμβανε τη φιλοσοφία, τα προϊόντα υψηλής καλλιτεχνικής αξίας και τις επιστήμες³. Κατά τον 16^ο αιώνα στοιχεία όπως η διακριτικότητα, η ειλικρίνεια και η ευγένεια θεωρήθηκαν ως κύρια γνωρίσματά του, ανάγοντάς τον σε κάτι ανώτερο από το σύνολο υλικών καλλιτεχνημάτων⁴. Στη διεθνή σκέψη ο όρος “culture” διακρίνεται σαφώς από τον όρο “civilization”⁵. Με τον όρο “culture”, ο οποίος στα ελληνικά μεταφράζεται ως «κουλτούρα», νοείται το σύνολο των υλικών και πνευματικών επιτευγμάτων ενός κοινωνικού συνόλου⁶. Περαιτέρω, ο όρος “civilization”, που στα νέα ελληνικά μεταφράζεται ως «πολιτισμός», αναφέρεται σε ένα νοητό χώρο ευρύτερο της κουλτούρας και περιλαμβάνει περισσότερες κουλτούρες, που ενδέχεται να συνυπάρχουν μέσα σε ένα κοινωνικό σύνολο. Κυρίως, όμως, ο πολιτισμός, στην ευρεία έννοιά του, αντιπροσωπεύει σήμερα το σύνολο εκείνων των πνευματικών και υλικών στοιχείων που χαρακτηρίζουν μία κοινωνία ή μία κοινωνική ομάδα. Συμπεριλαμβάνει, εκτός των γραμμμάτων και των τεχνών, τον τρόπο ζωής, τα βασικά δικαιώματα του ανθρώπου, το σύστημα αξιών, τους άγραφους νόμους, τα ήθη, τα έθιμα και τις παραδόσεις⁷. Μπορεί, επομένως, να σημειωθεί ότι, εκτός των άλλων, ο «πολιτισμός» εκφράζει την πρόοδο και εξέλιξη των κοινωνιών στην πορεία του χρόνου.

Τούτων δοθέντων, η **πολιτισμική ταυτότητα** ορίζεται ως η συνείδηση την οποία έχουν τα μέλη μίας κοινωνίας ότι αποτελούν ένα ιδιαίτερο σύνολο που τα διαφοροποιεί από τα υπόλοιπα⁸. Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα που στοιχειοθετούν αυτό το σύνολο είναι η γλώσσα, οι αξίες, ενδεχομένως οι ιδεολογικές πεποιθήσεις,

³ Αντίληψη που απαντάται στο έργο του Αδ. Κοραή (1748-1833).

⁴ Άποψη που αναπτύχθηκε από τον Lucien Febvre (1878-1956)

⁵ Ενδεικτικά αναφέρονται: Tylor E.B., *Primitive Culture* (J. Murray, 1871), Boas F.U., *Race, Language and Culture* (University of Chicago Press, 1940), Barlan El. & Bush R., *Claiming the Bones, Naming the Stones. Cultural Property and the Negotiation of National and Ethnic Identity* (Getty Research Institute, Los Angeles, 2002).

⁶ Μπαμπινιώτης Γ., *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*, Κέντρο Λεξικολογίας, 2005, σελ. 1441.

⁷ Conférence mondiale sur les politiques culturelles, 1982.

⁸ Κυριάκογλου Μ., *Τα Φεστιβάλ ως Παράγοντας Τοπικής Ανάπτυξης. Η Περίπτωση του Φεστιβάλ του Δήμου Βύρωνας*, ΕΚΔΔΑ, 2010, σελ. 22.

συχνά το κοινό θρήσκευμα, αλλά και πρότυπα ατομικής και κοινωνικής συμπεριφοράς. Στη γενική θεώρηση του όρου, τα άτομα των σύγχρονων κοινωνιών δρουν βεβαίως μέσα σε δεδομένες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες, έχοντας όμως παράλληλα τη δυνατότητα επιλογής της πολιτισμικής ταυτότητας που επιθυμούν να τα χαρακτηρίζει.

Όμως, οι σύγχρονες θεωρητικές μελέτες έχουν δείξει ότι τα άτομα ενός κοινωνικού συνόλου μπορούν να θεαθούν και ως φορείς περισσότερων της μίας πολιτισμικών ταυτοτήτων, ανάλογα με το πρίσμα υπό το οποίο αναλύονται. Πτυχές όπως ο τόπος, το φύλο, η φυλή, η ιστορία, η γλώσσα, ο σεξουαλικός προσανατολισμός, οι θρησκευτικές πεποιθήσεις, η εθνικότητα και η αισθητική, προσδίδουν στο άτομο μια ξεχωριστή ιδιότητα κάθε φορά, η οποία αυτομάτως το προσδιορίζει ως μέλος μιας νέας κοινωνικής «υποομάδας», με εξίσου ιδιαίτερα χαρακτηριστικά όπως και η «μεγάλη» ομάδα του κοινωνικού συνόλου στο οποίο το άτομο ανήκει.

Η κριτική που έχει ασκηθεί στην πολιτισμική ταυτότητα υποστηρίζει ότι η επιμέρους διαφοροποίηση των ατόμων μιας κοινωνίας στο όνομα της ιδιαιτερότητας μιας πολιτισμικής ταυτότητας εγκυμονεί κινδύνους διάσπασης για την κοινωνία. Η συγκεκριμένη αντίληψη προτάσσει τον κοσμοπολιτισμό και την υιοθέτηση της ιθαγένειας από όλα τα άτομα του κοινωνικού συνόλου ως τον μοναδικό σταθεροποιητικό αρμό για τις σύγχρονες κοινωνίες⁹, απέναντι τόσο στον κατακερματισμό της ατομικής διαφοροποίησης, όσο και στην επιλογή της μίας και μόνης «ορθής» εθνικής ταυτότητας.

Εν προκειμένω, η ιστορική απάντηση στην πράγματι βάσιμη αυτή κριτική έρχεται από την ίδια την «παλαιά Ευρώπη». Οι κοινές καταβολές από την αρχαία Ελλάδα, την αρχαία Ρώμη, το χριστιανικό στοιχείο, αλλά και νεότερες δομές κοινωνικής οργάνωσης και ιεραρχίας, χάλκευσαν μία ιδιαίτερη πολιτισμική εικόνα, όπως έχει σημειωθεί στη σχετική βιβλιογραφία¹⁰.

⁹ Pratt N., *Identity, Culture and Democratization. The Case of Egypt*, Journal of New Political Science, Vol. 27, No.1, March 2005, p. 90.

¹⁰ Brown C., *Understanding International Relations*, Hampshire, Palgrave, 2001

2.2 Κοινή πολιτιστική κληρονομιά: Ο γενετικός κώδικας της Ευρώπης

2.2.1 Η έννοια της Ευρώπης

Το σύγχρονο ευρωπαϊκό τοπίο αποτελείται από πλήθος ανεξάρτητων εθνικών κρατών, καθένα από τα οποία χαρακτηρίζεται από μία ιδιαίτερη πολιτισμική ταυτότητα.

Πολλά είναι τα ερωτήματα που ανακύπτουν κατά την εξέταση του τεράστιου ζητήματος της ευρωπαϊκής πολιτισμικής ταυτότητας. Θεμελιωδέστερο όλων, το αν πράγματι υπάρχει τέτοια και ειδικότερο το πώς αυτή εκφράζεται σήμερα. Η παρούσα εργασία δεν φιλοδοξεί παρά μόνο να ψηλαφήσει τις παρυφές του ζητήματος.

Ο πιο περιεκτικός ορισμός που μπορεί να περιγράψει το τι πραγματικά είναι η Ευρώπη δόθηκε από τον Jean Monnet: *«Η Ευρώπη δεν υπήρξε ποτέ. Δεν είναι το άθροισμα κυρίαρχων εθνών τα οποία συναντώνται σε συνόδους, αυτό που δημιουργεί μία ενιαία οντότητα. Πρέπει κανείς να πλάσει με τον νου του την Ευρώπη»*¹¹. Αυτή είναι και η αντίληψη που έχει κερδίσει το κύριο έδαφος στη σχετική επιστημονική αναζήτηση¹².

Ακόμη και σε μια αμιγώς γεωγραφική προσέγγιση, η Ευρώπη δεν μπορεί εύκολα να προσδιοριστεί ως συγκεκριμένος χώρος. Όμως, το μεγάλο ερώτημα που τίθεται δεν είναι το αν η ήπειρος ξεκινά από το Γιβραλτάρ και εκτείνεται μέχρι τα Ουράλια, αλλά το αν υπήρξαν περίοδοι κατά τις οποίες η Ευρώπη αποτέλεσε μία ενιαία πολιτική οντότητα, έστω και σε πρωτόλεια μορφή. Η απάντηση είναι μάλλον αρνητική, καθώς ακόμη και στα χρόνια της μερικής ενοποίησης υπό το σκήπτρο της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, επρόκειτο ουσιαστικά για μία εκτεταμένη κρατική οντότητα που ήταν προσανατολισμένη στον έλεγχο των χερσαίων και θαλάσσιων δρόμων της Μεσογείου, χωρίς κάποια αυτοσυνειδησία ή βλέψη ευρύτερης ευρωπαϊκής ενοποίησης. Επίσης, στη σύγχρονη αναζήτηση του προσδιορισμού της ευρωπαϊκής ενότητας υπεισέρχονται και άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από τους μελετητές,

¹¹ Neisser H., *Common Heritage: On the cultural and political identity of the Europeans*, Conference "Search for a European Identity", Athens 2006, pp. 21-28.

¹² Ενδεικτικά: Barraclough G., *Ιστορία της Ευρωπαϊκής Ενότητας. Θεωρία και Πράξη* (Εκδ. Παρατηρητής, 1980) και Delanty G., *Επινοώντας την Ευρώπη. Ιδέα, ταυτότητα, πραγματικότητα* (Εκδ. Ασίνη, 2010).

περιορίζοντας το πεδίο ορισμού της έννοιας. Κυριότερος όλων, η κοινοβουλευτική δημοκρατία ως θεμέλιο της ευρωπαϊκής κληρονομιάς.

Η Ευρώπη γνώρισε πλείστες μορφές «ενιαιοποιήσεων». Έγινε θέατρο πολεμικών συγκρούσεων και κατακτήθηκε από τον Ναπολέοντα. Υπήρξε η μήτρα της Ιεράς Συμμαχίας, που επιθυμούσε να παγιώσει το status quo του «παλαιού καθεστώτος» των τριών αυτοκρατοριών (Πρωσική, Αυστροουγγρική, Ρωσική). Στα νεότερα χρόνια, η ήπειρος γνώρισε τη βία ενός Μεγάλου Πολέμου (1914-1919), η ρευστή περίοδος που ακολούθησε τον οποίο γέννησε την κυριαρχία του ναζισμού και του φασισμού και οδήγησε σε ένα δεύτερο έτι φονικότερο πόλεμο (1939-1945).

2.2.2 Μεσαίωνας

Οι ιστορικές αυτές αναφορές φανερώνουν ότι η Ευρώπη γνώρισε πολλές φορές το πρόσωπο της ενότητας στο πλαίσιο της βίας και του αυταρχισμού. Όμως, εξετάζοντας τη γηραιά ήπειρο από τα μεσαιωνικά χρόνια, ο μελετητής ανακαλύπτει ότι υπήρξαν και άλλες, πιο γόνιμες περίοδοι κοινής συνύπαρξης των ευρωπαϊκών λαών.

Ο Μεσαίωνας ήταν η περίοδος της «γέννησης» της ιδέας της ευρωπαϊκής ενότητας¹³. Ένα πρώτο ίχνος της ιδέας αυτής απαντάται στην εποχή της Αναγέννησης και στο κείμενο *Tractatus pacis toti Christianitati fiendae* («Συνθήκη για τη Θεμελίωση της Ειρήνης μέσω της Χριστιανοσύνης»), που συντάχθηκε λίγα χρόνια μετά την άλωση της Κωνσταντινούπολης από τους Τούρκους, περίπου το 1464. Συντάκτης του κειμένου ήταν ο βασιλιάς Γεώργιος της Βοημίας (γνωστός και ως Πόντεμπραντ). Η βασική του σκέψη επικεντρωνόταν στη σύναψη ενός συμφώνου μη επίθεσης ανάμεσα σε ανεξάρτητα και ισότιμα κράτη, οι λαοί των οποίων ασπάζονταν τον χριστιανισμό. Απέρριπτε την ιδέα της δημιουργίας μιας παγκόσμιας αυτοκρατορίας με επικεφαλής τον αυτοκράτορα Φρειδερίκο Γ΄ της Αγίας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας και τον Πάπα. Πρότεινε τη δημιουργία μιας αρχής και μιας συνέλευσης, όπου θα συμμετείχαν εκπρόσωποι των κρατών μελών, με πενταετή θητεία. Το προτεινόμενο μόρφωμα διέφερε από τους μεσαιωνικούς θεσμούς οι οποίοι βασιζόνταν περισσότερο σε διμερή σχήματα συνεργασιών¹⁴.

¹³ Παπαγιάννης Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 43.

¹⁴ Smith Ant. D., *National Identity and the Idea of European Unity*, Royal Institute of International Affairs, Vol. 68, No. 1, Jan., 1992, pp. 55-76.

Αμέσως μετά την κατάρρευση της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, δημιουργήθηκε ένα τοπίο πολυδιάσπασης, το οποίο, σε συνδυασμό με την κατακτητική ορμή του Ισλάμ εξ Ανατολών, κατέστησε υπαρκτό τον κίνδυνο μιας ολοκληρωτικής διάλυσης και εξάλειψης των όποιων κοινών πολιτιστικών στοιχείων είχε κληροδοτήσει στους Ευρωπαίους η Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία. Σε εκείνη την κρίσιμη περίοδο, έλαβαν χώρα σημαντικές πρωτοβουλίες συνεργασίας ανάμεσα σε Αγγλοσάξωνες και Φράγκους, που κατόρθωσαν να δημιουργήσουν εκ νέου μια νέα κατάσταση σταθερότητας. Μια νέα αυτοκρατορία θεμελιώθηκε, αυτή των Καρολίδων (περ. 800 μ.Χ.), με αυτοκράτορα τον Κάρολο τον Μεγάλο, αναδεικνύομενη σε ισότιμο μέγεθος με τη Βυζαντινή Αυτοκρατορία της Κωνσταντινούπολης και το Χαλιφάτο της Βαγδάτης. Η πρώτη αυτή προσπάθεια ενοποίησης χαρακτηρήστηκε ως η «γέννηση της πρώτης Ευρώπης»¹⁵. Το επίτευγμα των Καρολίδων να ενοποιήσουν ένα μεγάλο μέρος της σημερινής Ευρώπης χαρακτηρίστηκε αργότερα ως «θεμέλιο» της ανάπτυξης ολόκληρου του δυτικού πολιτισμού. Η υπερβολή που ενέχεται σε αυτή την τοποθέτηση δεν μπορεί να αντισταθμίσει τις ομολογουμένως σημαντικές ωφέλειες που είχε το καρολίδειο εγχείρημα. Η συγκεκριμένη αυτοκρατορία κατόρθωσε αρχικά να διασώσει την ήπειρο από την καταστροφή και την αναρχία, ενώνοντας ένα μεγάλο μέρος της σημερινής Γαλλίας και τμήματα της Γερμανίας και της Ιταλίας, κάτω από ενιαία διοίκηση. Επίσης, η μερική αυτή ενοποίηση εισήγαγε στους λαούς **κοινούς θεσμούς εξουσίας**, μολονότι δεν κατάφερε να εξαλείψει τις επιμέρους δομικές διαφορές. Τρίτο και ίσως σημαντικότερο επίτευγμα των Καρολίδων υπήρξε η ανάδειξη μιας μικρής, αλλά ιδιαίτεως καταρτισμένης κοινωνικής ομάδας, η οποία συνέβαλε στη δημιουργία **ομοιογενούς σκέψης και κοινών πνευματικών γνωρισμάτων** για τους λαούς του ενιαίου κράτους, αναδεικνύοντας την **καρολίδεια μικρογράμματη γραφή**, η οποία σταδιακά περιθωριοποίησε τις εθνικές γραφές της Ιταλίας, της Ισπανίας και της αγγλοσαξονικής Αγγλίας¹⁶. Οι πνευματικοί άνθρωποι της εποχής προσπάθησαν να διασώσουν **σημαντικά κείμενα της ύστερης αρχαιότητας**, τα οποία στο εξής κατεστάθησαν στοιχείο κοινής κληρονομιάς, ξεπερνώντας τις εθνικές ιδιαιτερότητες.

¹⁵ Dawson C., *The Making of Europe. An Introduction to the History of European Unity*, CUA Press, 1932, pp. 284, 286.

¹⁶ Barraclough G., *Ιστορία της Ευρωπαϊκής Ενότητας. Θεωρία και Πράξη*, Εκδ. Παρατηρητής, 1980, σ. 20.

Πέρα από το πνευματικό επίπεδο, η καρολίδεια αυτοκρατορία εξέφρασε μια ενότητα στη βάση του **φεουδαλισμού**, ως τρόπου σύνδεσης των ανθρώπων μεταξύ τους στο πλαίσιο κοινωνικής και πολιτικής ιεραρχίας. Αυτή η μέθοδος καθιερώθηκε στη Γαλλία και τη Γερμανία και εξήχθη αργότερα σε Ιταλία, Ισπανία, Αγγλία, Ιρλανδία, Σκωτία, Πολωνία και Ουγγαρία, αποτελώντας τελικά ευρωπαϊκό «θεσμό».

Προσεγγίζοντας κριτικά το ομογενοποιημένο κράτος των Καρολίδων, παρατηρείται ότι τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν αποτελούν πράγματι τα πρώτα ψήγματα πολιτιστικής και πνευματικής ενότητας των ευρωπαϊκών λαών, τα οποία κατόρθωσαν για ένα σημαντικό διάστημα να αντισταθμίσουν τις διασπαστικές τάσεις που δημιουργούσε η εγγενής πολυμορφία της ηπείρου. Μολαταύτα, η πρώτη αυτή προσπάθεια συνένωσης δεν έπαυσε ποτέ να λαμβάνει χώρα μέσα στο απολυταρχικό πλαίσιο μιας αυτοκρατορίας. Η ενότητα επιβλήθηκε από τους Φράγκους στις κατακτημένες περιοχές εν πολλοίς με ωμές και βίαιες μεθόδους, ενώ ταυτόχρονα άλλες περιοχές, όπως τα χριστιανικά τμήματα της Ισπανίας και η Σκανδιναβία, έμειναν εκτός της φραγκικής επικράτειας.

Η κατάρρευση της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας και η διαίρεσή της σε ανατολικό και δυτικό κράτος, η εδραίωση του όψιμου κράτους του Ισλάμ και η κάθοδος των γερμανικών και σλαβικών φύλων από τον βορρά, αποτέλεσαν τις συνθήκες οι οποίες οδήγησαν στον οριστικό διαχωρισμό νητιοανατολικής και βορειοδυτικής Ευρώπης¹⁷. Απόρροια της κατάστασης αυτής ήταν η εκάστοτε συζήτηση περί ευρωπαϊκής ενοποίησης να σημαίνει ουσιαστικά δυτικοευρωπαϊκή ενοποίηση.

Το κράτος των Καρολίδων εισήγαγε σημαντικά στοιχεία πνευματικής και κοινωνικής ομογενοποίησης των λαών της επικράτειάς του. Ήταν, όμως, ταυτόχρονα εξαιρετικά σύντομο και αδύναμο για να δημιουργήσει μια πραγματική ενότητα. Έναν αιώνα μετά τον θάνατο του ηγέτη του, Καρλομάγνου, το ευρωπαϊκό τοπίο είχε αλλάξει ολοκληρωτικά και η πολυδιάσπαση είχε κάνει την εμφάνισή της για άλλη μια φορά.

Ήταν η εποχή της ανάδειξης και παγίωσης των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των ευρωπαϊκών εθνών, με συνέπεια η ευρωπαϊκή ενότητα να αποκτά πλέον την έννοια της άρθρωσης όλων των εθνικοτοπικών ιδιομορφιών και όχι την καταστολή τους κάτω από ένα κοινό στέμμα. Στο πλαίσιο αυτό, αναδείχθηκαν συγκεκριμένοι

¹⁷ Κόκκινος Γ., *Πρίσματα ευρωπαϊκής ιστορίας. Οι αντινομίες της ευρωπαϊκής πολιτικής σκέψης και κουλτούρας και η ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, Εκδ. Μεταίχμιο, 2007, σελ. 219.

παράγονες που μπορούσαν να αποτελέσουν τα στερεοποιητικά στοιχεία αυτής της άρθρωσης. Εν πρώτοις, η **Εκκλησία** αναγνώρισε και αποδέχθηκε την πραγματικότητα της Ευρώπης των διαφορετικών λών και διαφορετικών εθνών, εγκαταλείποντας το ανεδαφικό όραμα μιας ενιαίας «χριστιανικής αυτοκρατορίας» που κάποτε εξέφραζε. Δευτερευόντως, **ο ίδιος ο παπισμός** μπορούσε θεσμικά να συμβάλει στην άρθρωση, καθώς πλέον είχαν την ευκαιρία να αναδειχθούν στο ύπατο αξίωμα άνθρωποι όλων των εθνικοτήτων -Γάλλοι, Γερμανοί, Άγγλοι, Ιταλοί ή Έλληνες- ενώ οι καρδινάλιοι προέρχονταν επίσης από όλες τις ευρωπαϊκές χώρες. Τρίτον, οι ίδιοι οι πάπες τηρώντας μια στάση ευνοϊκή προς τα νέα έθνη, επεδίωξαν παράλληλα να τα ενώσουν σε ένα **κοινό σκοπό**, ο οποίος μάλλον περισσότερο συνδεόταν με την **αναβίωση της παλαιάς Ρώμης** και λιγότερο με μια νέα ενοποιητική διαδικασία με ευρωπαϊκή προοπτική. Τελευταίος και σημαντικότερος παράγων, τα πρώτα μεγάλα ευρωπαϊκά **πανεπιστήμια**. Τον 12ο αιώνα, η Μπολόνια και το Παρίσι συγκέντρωναν φοιτητές από όλη την Ευρώπη, κάνοντάς τους κοινωνούς γνώσεων που πλέον αποτελούσαν κοινή ευρωπαϊκή κληρονομιά.

Όμως και αυτή η προσπάθεια συνένωσης είχε τα τρωτά της σημεία, γι' αυτό και κατέληξε σε αποτυχία, όπως και η προηγούμενη. Επρόκειτο ουσιαστικά για μια επανάληψη της ιστορίας. Η ενότητα που οι Φράγκοι είχαν επιβάλλει ερχόταν κυρίως ως αναγκαία απόκριση στην εξ Ανατολών πίεση της νέας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας. Αντιστοίχως τώρα, η παπική προσπάθεια δεν υπαγορευόταν τόσο από ένα αληθινό όραμα για την ανάδειξη των κοινών πολιτιστικών στοιχείων όσο από κοντόφθαλμες ηθικοπολιτικές επιδιώξεις. Μολονότι κοινά στοιχεία αναδείχθηκαν συγκυριακά όποτε δόθηκε η ευκαιρία, η ανάγκη δημιουργίας αναχώματος στην ισλαμική απειλή ήταν το πραγματικό και ισχυρότερο κίνητρο του εγχειρήματος.

Από το 1250 η ιδέα της ευρωπαϊκής ενότητας φαινόταν ότι δεν μπορούσε να υπερκεράσει τις εθνικές διαφορές. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι η πολυδιάσπαση που είχε συντελεστεί ήταν αναμφισβήτητη, αυτό δεν σημαίνει ότι ήταν και ευρέως αποδεκτή. Άνθρωποι με μεγάλη πνευματική συνεισφορά, όπως ο Δάντης, έβλεπαν την ευρωπαϊκή ενοποίηση ως το μόνο ανάχωμα στην τουρκική προέλαση. Ελάχιστοι όμως δεν εμφορούνταν ταυτόχρονα και από ιδιοτελή συμφέροντα, με κυριότερο όλων

την ενότητα υπό την κυριαρχία μίας εθνικής δύναμης¹⁸. Την εποχή εκείνη (14^{ος} - 15^{ος} αι.) μία από τις ελάχιστες ανιδιοτελείς μορφές που πίστεψαν και εκφράστηκαν υπέρ της ενοποίησης ήταν ο καρδινάλιος Νικόλαος Κουζάνος (Nicolaus Cusanus)¹⁹. Προσπάθησε να προσδιορίσει την άρθρωση των διαφορετικών εθνών ως concordantia, δηλαδή εναρμόνιση αντιθετικών στοιχείων. Ενώ όλες οι προηγούμενες προσπάθειες προέβαλλαν την ενότητα ως άρνηση των «άλλων» (Βυζαντινών, Τούρκων), ο Κουζάνος την έβλεπε ως αποδοχή και συνύπαρξη πολλών διαφορετικών αντιλήψεων στον ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο, όπου ανήκαν τόσο το ελληνικό όσο και το λατινικό στοιχείο.

Ανακεφαλαιώνοντας για τον Μεσαίωνα, μια πρώτη σημείωση είναι ότι δεν υπήρξε στην πραγματικότητα κοινή αντίληψη για το τι σημαίνει ευρωπαϊκή ενότητα. Δεν υπήρξαν σαφείς στοχεύσεις ως προς το ποια έπρεπε να είναι τα στοιχεία της ενότητας. Περισσότερο αυτή εκφράστηκε συγκυριακά είτε υπό το σκήπτρο ενός μονάρχη ως «συνεχιστή της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας» είτε υπό την παπική τιάρα ως έκφραση μιας ένωσης χριστιανικών εθνών. Η θρησκευτική ενότητα υπερέβαινε στο μυαλό των θιασωτών της τα ευρωπαϊκά σύνορα, αναγόμενη σε οικουμενικό επίπεδο και τελικά αποδεικνυόμενη ανεδαφική. Η πολιτική ενότητα ήταν εν πολλοίς ασαφής έννοια, ενώ όσοι την επικαλούνταν είχαν ως επί το πλείστον στο πίσω μέρος του μυαλού τους τη σκέψη της κυριαρχίας μιας συγκεκριμένης δύναμης (συνηθέστερα των Φράγκων).

Ο Μεσαίωνας δεν δημιούργησε ένα όραμα πολιτικής ένωσης. Εντούτοις, μέσα από τις ατελείωτες ανατροπές του, κατάφερε να αναδείξει συγκεκριμένα στοιχεία μίας κοινής κουλτούρας. Παράδειγμα αποτελεί ο **κώδικας της ιπποσύνης**, ο οποίος ήταν κοινός σε πολλούς ευρωπαϊκούς λαούς, αποτελώντας μια κοινή γλώσσα και κοινή θεολογική προσέγγιση στα πράγματα. Καίριο κοινό στοιχείο υπήρξε, επίσης, η **φεουδαλική οργάνωση της μεσαιωνικής ευρωπαϊκής κοινωνίας**, η οποία συμπεριφερόταν περίπου με τον ίδιο τρόπο σε όλη την Ευρώπη, από τις ατλαντικές ακτές της Γαλλίας μέχρι την Ουκρανία. Τέλος, εξίσου σημαντικό στοιχείο πολιτιστικής σύγκλισης υπήρξε η παπική **Εκκλησία** ως ένας υπερεθνικός θεσμός, με μεγάλη επιρροή στην πλειονότητα των ευρωπαϊκών λαών. Κατά συνέπεια,

¹⁸ Χαρακτηριστική είναι σχετικά η άποψη του Pierre Dubois περί ανάγκης οργάνωσης της Ευρώπης υπό γαλλική ηγεμονία (*De Recuperatione Terrae Sanctae*, 1307).

¹⁹ Barraclough G., *Ιστορία της Ευρωπαϊκής Ενότητας* οπ.π., σελ. 30.

συγκεντρώνοντας αυτά τα δεδομένα, αντιλαμβάνεται κανείς ότι θα μπορούσαν να οδηγήσουν από εκείνη την εποχή σε μορφές ενισχυμένης πολιτικής συνεργασίας. Κάτι τέτοιο δεν συνέβη. Καλλιεργήθηκε, όμως, άλλοτε βίαια (φραγκικό καθεστώς) και άλλοτε αθόρυβα (πανεπιστήμια) μια κοινωνική και πολιτιστική αυτοσυνειδησία που έθεσε τις πρώτες βάσεις μιας ταυτότητας που ξεπερνούσε τα εθνικοτοπικά σύνορα και νοηματοδοτούσε κάτι σημαντικά ευρύτερο.

2.2.3 Νεότεροι χρόνοι

Κατά τους νεότερους χρόνους το τοπίο άλλαξε ριζικά. Τα μεσαιωνικά ιδανικά της ενοποίησης στο όραμα της διάσωσης της αρχαιότητας ή της δημιουργίας μιας χριστιανικής κοινοπολιτείας εξέλειψαν οριστικά ενώπιον του γεγονότος της ύπαρξης εθνικών κρατών. Πλέον, ο στόχος όσων πίστευαν στη ιδέα της ενοποίησης δεν μπορούσε να είναι ένα ανεδαφικό ιδανικό, αλλά ο υπερκερασμός των αντικειμενικών εμποδίων που η κάθε κοινωνία όρθωνε, περιχαρακωνόμενη γύρω από τη δική της θέσμιση και ιδιομορφία. Μια προσπάθεια στο νέο αυτό πλαίσιο ήταν η απόπειρα καθιέρωσης ενός **κώδικα διεθνούς δικαίου**, με πρωτοβουλία του Ολλανδού ουμανιστή Hugo Grotius. Επίσης, τον 17^ο αιώνα, η ιδέα της Ευρώπης προσδιορίστηκε ως κάτι περισσότερο από ένα άθροισμα διαιρετικών στοιχείων και πολύπλοκων συγκρουσιακών καταστάσεων ανάμεσα στα έθνη. Στόχος της ιδέας ήταν να ξεπεραστούν οι πολυδιασπαστικές συνέπειες των πολλών θρησκευτικών πολέμων που γνώρισε η ήπειρος κατά τον Μεσαίωνα και η **αποκατάσταση της ειρήνης**. Μεγάλες μορφές της νέας αυτής θεώρησης υπήρξαν ο Sully, ο Emeric Cruce, οι Άγγλοι Penn και Bellers και ο Gottfried Wilhelm von Leibnitz. Οι ιδέες που απαντώνται στα έργα τους εγγίζουν συχνά τα όρια της ουτοπίας, θεωρούμενες σήμερα φιλοσοφικές αντιλήψεις ασύμφορες για την πολιτική πρακτική. Ωστόσο, σε εκείνο το ιστορικό πλαίσιο, η κρατούσα αντίληψη ήταν ότι ο μόνος τρόπος για να συντελεστεί μια ευρωπαϊκή ενοποίηση ήταν αυτή να λάβει τη μορφή μιας ομοσπονδίας ισότιμων κρατών-μελών. Ενώ ο Μεσαίωνας, λοιπόν, αντιμετώπιζε τη ευρωπαϊκή ιδέα ως ενιαία αυτοκρατορία, ο 17^{ος} αιώνας, που ακολουθούσε την Αναγέννηση και προηγείτο του Διαφωτισμού, συνελάμβανε το ευρωπαϊκό ιδεώδες ως τη δημιουργία μιας **ομοσπονδιακής δημοκρατίας**, χωρίς την επικυριαρχία κάποιας συγκεκριμένης δύναμης, αλλά στη βάση της ισοτιμίας όλων των συμμετεχόντων. Φυσικά, η έμπρακτη εφαρμογή αυτής της ιδέας ήταν ένα τιτάνειο εγχείρημα. Τα πολλά κυρίαρχα κράτη που είχαν αναδυθεί δεν ήταν διατεθειμένα να εκχωρήσουν

σπιθαμή κυριαρχίας στο βωμό μιας απροσδιόριστης ένωσης. Έτσι, η «χρυσή τομή» που προβλήθηκε ως λύση για τη συνεργασία ήταν η «**ισορροπία δυνάμεων**»²⁰. Καθώς η Ευρώπη εκείνη την εποχή προσομοίαζε περισσότερο σε μια κοινοπολιτεία ανεξάρτητων κρατών, η έννοια της ισορροπίας δυνάμεων θεωρήθηκε ότι μπορούσε να φέρει αποτέλεσμα στον τομέα μιας συνεργασίας στη βάση των κοινών συμφερόντων που είχαν τα ανεξάρτητα κυρίαρχα κράτη. Αναγκαία φυσικά κρινόταν η εισαγωγή κοινών θεσμών, άποψη που αναπτύχθηκε σε διάφορα ευρωπαϊκά συνέδρια για την ειρήνη²¹.

Ο 18ος αιώνας ήταν ο αιώνας του Διαφωτισμού και της αμφισβήτησης της αρχής της ισορροπίας δυνάμεων. Η κριτική που ασκήθηκε από θεωρητικούς, όπως ο Johann Heinrich von Justi, επικεντρωνόταν στην ουσία της υποτιθέμενης «χρυσής τομής»: Τι μπορούσε πραγματικά να προσφέρει στην ενοποιητική ιδέα η «ισορροπία δυνάμεων», εκτός από τη διατήρηση μιας εύθραυστης ηρεμίας, χωρίς ουσιαστική ένωση; Η πρόταση όσων ασπάζονταν την κριτική του Justi, όπως ο Rousseau, ήταν η υιοθέτηση κοινών οργάνων, κοινών θεσμών (οργάνωσης των κοινωνιών) και τελικά κοινού Συντάγματος. Οι θιασώτες αυτής της πρότασης αντιλαμβάνονταν εκ των προτέρων το δυσεφάρμοστο που τη χαρακτήριζε. Οι πολιτικές ηγεσίες δεν επέτρεπαν κάποια επί της ουσίας συζήτηση για κοινό μέλλον, αφού δεν έπαυαν να μένουν προσκολλημένες σε εθνικές βλέψεις εδαφικών διεκδικήσεων ή, στην καλύτερη περίπτωση, διατήρησης του υφιστάμενου status quo.

Από τα τέλη του 18ου αιώνα και μέχρι τις αρχές του δεύτερου μισού του 19ου (1777-1863), η συζήτηση για την ευρωπαϊκή ενοποίηση ήταν σχεδόν ανύπαρκτη. Ο εθνικισμός είχε κάνει έντονη την εμφάνισή του κατά τη Γαλλική Επανάσταση και το έθνος-κράτος είχε αναχθεί σε υπέρτατο φορέα για την οργάνωση της ζωής των ανθρώπων, εκτοπίζοντας οποιαδήποτε άλλη, ευρύτερης εμβέλειας, έννοια. Στο τέλος του 18ου αιώνα οι μεγάλες ευρωπαϊκές δυνάμεις ενδιαφέρονταν περισσότερο για τις υπερπόντιες κτήσεις τους και λιγότερο για τη δική τους ήπειρο. Έτσι, το ευρωπαϊκό ζήτημα κατέστη σύντομα περιφερειακό, εντασσόμενο στο κεντρικό πρόβλημα της διεθνούς τάξης και των διεθνών ισορροπιών²².

²⁰ Barraclough G., *Ιστορία της Ευρωπαϊκής Ενότητας* οπ.π., σελ. 42-43

²¹ Συνέδρια σε Nijmegen, Utrecht και Aix-la-Chapelle

²² Barraclough G., *Ιστορία της Ευρωπαϊκής Ενότητας* οπ.π., σελ. 48.

Η παλινόρθωση της μοναρχίας, που συντελέστηκε με τη δημιουργία της Ιεράς Συμμαχίας, το 1815, υπό τον Klemens von Metternich, κάθε άλλο παρά θετικά έβλεπε την ιδέα της ένωσης των ευρωπαϊκών λαών. Για τον Αυστριακό πολιτικό, η ευρωπαϊκή ενότητα ξεκινούσε και τελείωνε στη σύμπραξη και αλληλεγγύη των τριών μεγάλων θρόνων - της Αυστροουγγαρίας, της Πρωσίας και της Ρωσίας - χωρίς να ενδιαφέρεται για την ενότητα των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Η παρωχημένη ιδέα της αναβίωσης του ancien regime, το «παλαιού καθεστώτος» των μεγάλων αυτοκρατοριών, βρήκε απέναντί της ριζοσπάστες, φιλελεύθερους και συντηρητικούς Ευρωπαίους. Τα δύο πρώτα ρεύματα επιθυμούσαν μια ένωση στη βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος, ενώ οι συντηρητικοί, μια ένωση στη βάση της χριστιανικής θρησκείας. Μάλιστα και οι τρεις παρατάξεις παρουσίαζαν για πρώτη φορά μία **κοινή στάση**: Παρά τις επιμέρους ιδεολογικές διαφωνίες τους, συμφωνούσαν ότι η Ρωσία ήταν ξένη προς τις ευρωπαϊκές κοινωνίες και έπρεπε να αποκλειστεί από το εγχείρημα της ενοποίησης. Άποψη που φυσικά ερχόταν σε ευθεία αντίθεση με την Ιερή Συμμαχία, καθώς αυτή αποτελείτο κατά το ένα τρίτο της από τον Ρώσο τσάρο.

Το πρόβλημα του προσδιορισμού της έννοιας της ευρωπαϊκής ενότητας κατά τους πρώτους αιώνες των νεότερων χρόνων ήταν καίριο. Παράλληλα, έντονη ήταν η επιθυμία πολλών η Ευρώπη να αλλάξει, εξαλείφοντας την καταπίεση των λαών της από τις αυτοκρατορίες. Ωστόσο, καθώς σαφής λύση δεν δόθηκε, ο εθνικισμός βρήκε πρόσφορο έδαφος για να αυτοπροβληθεί ως η υποτιθέμενη θεραπεία όλων των δεινών, θέτοντας στο περιθώριο την ιδέα της ενοποίησης.

Ο 20ός αιώνας βρήκε την Ευρώπη διαιρεμένη σε εθνικά κράτη. Δύο παγκόσμιοι πόλεμοι άρχισαν και τελείωσαν στην ήπειρο, που έγινε θέατρο βίας, ολοκληρωτισμού και μισαλλοδοξίας. Στο διάστημα 1914-1945 το μέγεθος της καταστροφής που έλαβε χώρα σε ανθρώπινο, υλικό και πνευματικό επίπεδο, έμελλε να αλλάξει τον τρόπο που τα ευρωπαϊκά κράτη αντιμετώπιζαν εαυτούς και αλλήλους.

Ο Α΄ Παγκόσμιος Πόλεμος (1914-1918) άφησε βαθιές πληγές στην ήπειρο. Στην προσπάθεια ανασύνταξης μετά το τέλος του, πέρα από τις θεωρητικές αναζητήσεις, έλαβαν χώρα και οι πρώτες πολιτικές πρωτοβουλίες. Μέγιστη μορφή της δεκαετίας του 1920 υπήρξε ο αυстро-ιαπωνικής καταγωγής φιλόσοφος και κόμης Richard von Coudenhove-Kalergi, ο οποίος υποστήριξε με θέρμη την ανάγκη ομοσπονδιοποίησης

της Ευρώπης, θεωρώντας ότι τα ευρωπαϊκά κράτη αποτελούν ένα ενιαίο φυσικό σύνολο, το οποίο, εάν ολοκληρωνόταν και πολιτικά, θα μπορούσε να παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στο παγκόσμιο γίγνεσθαι²³. Ο Coudenhove-Kalergi ήταν ένας αληθινός κοσμοπολίτης. Γεννήθηκε στο Τόκιο το 1894, με τις ρίζες της οικογένειάς του να απλώνονται από τη Φλάνδρα μέχρι την Κρήτη. Ήταν γιος του επιτετραμένου της Αυστροουγγαρίας στο ιαπωνικό αρχιπέλαγος. Έγινε Γάλλος και Αυστριακός πολίτης, καθηγητής της φιλοσοφίας στο Πανεπιστήμιο της Βιέννης και στα χρόνια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, καθηγητής της ιστορίας στο Πανεπιστήμιο της Νέας Υόρκης. Η αντίληψή του για την ενωμένη Ευρώπη εκτίθεται στα έργα του *Pan-Europa* (1923), *Kampf um Paneuropa* (1925-1928,) και *Europa erwacht!* (1934)²⁴. Υπήρξε ιδρυτής και πρόεδρος της Πανευρωπαϊκής Ένωσης από το 1923 και για 49 χρόνια, μέχρι τον θάνατό του, το 1972, μένοντας στην ιστορία ως ο πρώτος σύγχρονος ευρωπαϊστής.

Οι επόμενες κινήσεις για την ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης έλαβαν χώρα το 1929, με πρωτοβουλία του Γάλλου πρωθυπουργού Aristide Briand, ο οποίος, σε ομιλία του στην Κοινωνία των Εθνών, υποστήριξε την ανάγκη δημιουργίας «ομοσπονδιακού δεσμού» ανάμεσα στους λαούς της Ευρώπης. Συνοδοιπόρος του Briand στην ιδέα της ενοποίησης υπήρξε ο Γερμανός καγκελάριος Gustav Stresemann. Παρά τις ειλικρινείς προθέσεις και το μεγαλόπνοο όραμα, η προσπάθεια των δύο ανδρών ήταν καταδικασμένη να αποτύχει, μπροστά στη φονική επέλαση του ναζισμού, που προκάλεσε το ξέσπασμα του Β' Παγκοσμίου Πολέμου.

2.2.4 Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μετά το 1945

Ο δεύτερος μεγάλος πόλεμος άφησε την Ευρώπη καθημαγμένη και διαιρεμένη σε δύο πολιτικοϊδεολογικά στρατόπεδα. Μία ήπειρος γεμάτη ερείπια, αλλά κυρίως γεμάτη καχυποψίες. Ο πόλεμος ανέδειξε τις ΗΠΑ και την ΕΣΣΔ σε πρωταγωνιστές του παγκόσμιου παιχνιδιού, παραγκωνίζοντας τη γηραιά ήπειρο πολιτικά και οικονομικά. Η ανάγκη ριζικής και οριστικής αντιμετώπισης των προβλημάτων της ειρήνης, του φασισμού, του γερμανικού επεκτατισμού και των σχέσεων Ανατολής-Δύσης κατέστησε σαφές ότι ήταν η ώρα να αναληφθούν πιο πρακτικές πρωτοβουλίες. Στο πλαίσιο αυτό, μεγάλες προσωπικότητες, όπως ο Konrad Adenauer, ο Alcide De

²³ Μούσης Ν., *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Εκδ. Παπαζήση, 2013, σελ. 6

²⁴ Παπαγιάννης Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 44

Gasperi, ο Robert Schuman και ο Jean Monnet, ανέλαβαν πρωτοβουλίες και άνοιξαν το δρόμο για τις πρώτες σύγχρονες προσπάθειες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ακόμη και ο Winston Churchill, μολονότι σταθερός υπέρμαχος της ανεξαρτησίας της Μεγάλης Βρετανίας, πρότεινε, σε ομιλία του στο Πανεπιστήμιο της Ζυρίχης, το 1946, τη δημιουργία των «Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης». Επρόκειτο για πρωτοβουλία την οποία θα υποστήριζε η Μεγάλη Βρετανία, πάντα όμως ως παρατηρητής και φίλος και ουδέποτε ως μετέχον μέλος. Είναι γνωστή, άλλωστε, η φράση του Βρετανού πολιτικού: *“We are with Europe, but not of it”*.

Η γαλλο-γερμανική συμφιλίωση ήταν το πρώτο βήμα στη μακρά πορεία της συνεργασίας που επρόκειτο να ξεκινήσει. Ο Robert Schuman, καταγόμενος από τη Λωρραίνη - μία περιοχή που κατά τον Α΄ ΠΠ ήταν γερμανική και μετά τον Β΄ ΠΠ γαλλική - και έχοντας ο ίδιος σπουδάσει σε γαλλικά και γερμανικά πανεπιστήμια, ήταν ο πιο κατάλληλος άνθρωπος για να αναλάβει την πολιτική υλοποίηση του εγχειρήματος.

Η κατεύθυνση την οποία θα ακολουθούσε το εγχείρημα δεν ήταν εξαρχής προσδιορισμένη. Τρεις διαφορετικές προτάσεις διατυπώθηκαν²⁵:

- Η δημιουργία **ομοσπονδίας**, δηλαδή των *Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης*. Φεντεραλιστές, όπως ο Alberto Spinelli, υποστήριζαν ότι, εξαιτίας του πολέμου, τα ευρωπαϊκά κράτη δεν ήταν πλέον σε θέση να προασπίσουν την ασφάλεια και την ανεξαρτησία τους, ούτε και τη λειτουργία των οικονομικών συστημάτων τους. Συνεπώς, έπρεπε να δώσουν τη θέση τους σε ένα ευρύτερο μόρφωμα, ένα μεγάλο ομοσπονδιακό κράτος²⁶.
- Η δημιουργία **συνομοσπονδίας**, άποψη που υποστήριξε η βρετανική πλευρά. Επρόκειτο για πρόταση δημιουργίας μίας ένωσης ανεξάρτητων κρατών, με αμιγώς διακυβερνητικό χαρακτήρα, χωρίς ιδιαίτερες δεσμεύσεις από τα συμμετέχοντα κράτη.
- Η κατεύθυνση της **«ανοικτής πορείας»**, την οποία προέκρινε ο Jean Monnet. Ήταν μία πρόταση που έθετε στο επίκεντρο τη διαρκώς εξελισσόμενη συνεργασία επί θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος, χωρίς όμως μεγαλεπίβολα οράματα για ομοσπονδιοποίηση και ενιαίο κρατικό φορέα.

²⁵ Παπαγιάννης Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο* οπ.π. σελ. 46.

²⁶ Μούσης Ν., *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Εκδ. Παπαζήση, 2013, σελ. 6.

Η πρόταση του Monnet ήταν αυτή που τελικά υιοθετήθηκε. Μία αντίληψη που «προσγείωνε» τα πράγματα από τα ουτοπικά οράματα των φεντεραλιστών στη δύσκολη μεταπολεμική πραγματικότητα. Η «κοινή δράση», που ο Γάλλος έμπορος υποστήριζε, έπρεπε να επικεντρωθεί σε τομείς αμοιβαίου συμφέροντος για τα ιδρυτικά κράτη και να εξελιχθεί σταδιακά, σε βάθος χρόνου, σε ό,τι καλύτερο μπορούσε να εξελιχθεί. Αυτό ήταν και το «δόγμα» που εξέφρασε ο Robert Schuman στην περίφημη διακήρυξη της 9ης Μαΐου 1950: *«Η Ευρώπη... θα οικοδομηθεί με συγκεκριμένες πραγματοποιήσεις, που θα δημιουργήσουν πρώτα μια πραγματική αλληλεγγύη»*.

Η ιστορική ανάλυση που προηγήθηκε είχε ως στόχο να παρουσιάσει τη μακρά αφετηρία από την οποία ξεκίνησε η Ευρώπη στα μεσαιωνικά χρόνια για να φτάσει στη σημερινή της μορφή. Μέσα από ατελείωτους πολέμους, έριδες, καχυποψίες, εξωγενείς επιρροές και εγγενείς αδυναμίες, η ήπειρος αποφάσισε, μετά και από δύο παγκόσμιες συγκρούσεις, στις οποίες πρωταγωνίστησε, να γυρίσει σελίδα. Η προηγηθείσα ανάλυση φανερώνει, σε κάθε περίπτωση, ότι πολιτική συνεργασία δεν συντελέστηκε σε καμία φάση του μεσαιωνικού και νεότερου βίου της ηπείρου. Αποκαλύπτει, όμως, ταυτόχρονα, ότι, στους αιώνες της συνύπαρξης των ευρωπαϊκών λαών, ποικίλα πολιτιστικά δεδομένα (χριστιανισμός, φεουδαλισμός, ιπποσύνη, δίκαιο) αναδείχθηκαν και στοιχειοθέτησαν έναν αφανή κοινό γενετικό κώδικα για τους λαούς της.

Στο σημείο αυτό, όμως, τίθεται ένα εύλογο ερώτημα: Γιατί, εφόσον αυτά τα στοιχεία ήταν δεδομένα, η συνεργασία των ιδρυτικών κρατών των τριών Κοινοτήτων δεν βρήκε ως κοινό πεδίο σύμπραξης τον πολιτισμό, αλλά την οικονομία; Η απάντηση μάλλον πρέπει να αναζητηθεί στα ισχυρότερα και πιο απτά κίνητρα που έδινε τη δεδομένη χρονική συγκυρία στα κράτη μια συνεργασία στο εμπόριο και την οικονομία, παρά η «υπενθύμιση» ενός κοινού παρελθόντος. Οι πατέρες της ευρωπαϊκής ενοποίησης του 1951 δεν είχαν προφανώς άγνοια των στοιχείων που συνιστούσαν μια κοινή πολιτιστική κληρονομιά. Χαρακτηριστική είναι η άποψη του Monnet ότι *«αν ξεκινούσαμε από την αρχή, θα έπρεπε να ξεκινήσουμε από τον πολιτισμό»*. Ο ρεαλισμός που έπρεπε να επιδειχθεί, όμως, ελάχιστα χρόνια μετά τον δεύτερο ισοπεδωτικό πόλεμο, σε συνδυασμό με την ανάγκη ανασυγκρότησης κρατών και κοινωνιών, καθιστούσε αναπόφευκτη τη στροφή προς περισσότερο πρακτικές λύσεις. Στα επόμενα χρόνια, η εμβάθυνση της ενοποιητικής διαδικασίας και το

μεγάλο επίτευγμα της διατήρησης της ειρήνης, έμελλαν να αποδειχθούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την εκ νέου ανάδειξη των κοινών πολιτιστικών νοημάτων.

2.3 Ευρωπαϊκή ιθαγένεια: Ο καθρέφτης της κοινής ταυτότητας

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποτελεί ιδιαίτερο και κρίσιμο χαρακτηριστικό της ταυτότητας του Ευρωπαίου πολίτη. Μέχρι τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το πρωτογενές δίκαιο σιωπούσε ηχηρά ως προς το συγκεκριμένο θέμα, καθώς πρόκειται προφανέστατα για ζήτημα που, εκτός των άλλων, εγγίζει ευαίσθητες εθνικές γραμμές. Το 1992, όμως, όταν και υπογράφηκε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το τοπίο άλλαξε. Η νέα συνθήκη ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Ένωση στη θέση των Κοινοτήτων και κατένειμε τις αρμοδιότητες σε τρεις πυλώνες, έναν υπερεθνικό και δύο διακυβερνητικούς²⁷. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες αποτέλεσαν τον πρώτο πυλώνα (υπερεθνικός), η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) τον δεύτερο (διακυβερνητικός) και οι Εσωτερικές Υποθέσεις τον τρίτο (διακυβερνητικός). Το περίπλοκο αυτό κατασκεύασμα ήταν απόρροια της αδυναμίας των κρατών μελών να θεμελιώσουν μία συνεργασία με αμιγώς υπερεθνικό χαρακτήρα, στο πρότυπο των Κοινοτήτων. Αποστολή της νέας Ένωσης ήταν «να οργανώσει συνεκτικά και αλληλέγγυα τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των λαών τους». Επιπλέον, η Συνθήκη του Μάαστριχτ μετονόμασε την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα, επιδιώκοντας να καταδείξει ότι οι στόχοι της εκτείνονταν και πέραν της οικονομίας, ενώ έθεσε τη βάση για τη δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ).

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήχθη στο πρωτογενές δίκαιο το άρθρο 17 στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το οποίο θέσπισε την «**ιθαγένεια της Ένωσης**». Πολίτης της Ένωσης, σύμφωνα με τη διάταξη, είναι όποιος φέρει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους της. Συνεπώς, γίνεται αντιληπτό ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποκτάται αυτόματα, με την κτήση της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους. Η κριτική που έχει ασκηθεί στην εν λόγω διάταξη έγκειται στην ενδεχόμενη καταχρηστικότητα του όρου «ιθαγένεια»²⁸, δεδομένου ότι η χρήση του στο άρθρο δεν ταυτίζεται με τον κλασικό όρο της ιθαγένειας που απολαμβάνει ο πολίτης ενός

²⁷ Παπαγιάννης Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο* οπ.π. σελ. 59-60.

²⁸ Παπαγιάννης Δον., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001, σελ. 91-94.

κράτους. Κατά το δημόσιο δίκαιο, ιθαγένεια είναι ο μόνιμος νομικός δεσμός που συνδέει ένα άτομο με ένα ορισμένο κράτος της διεθνούς κοινότητας. Η ιθαγένεια αποτελεί το βασικό κριτήριο για τη συγκρότηση της έννοιας του λαού²⁹. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όμως, δεν νοείται - τουλάχιστον ακόμη - ενιαίος «ευρωπαϊκός λαός», καθότι πρόκειται για 28 ανεξάρτητα κράτη μέλη, με 28 λαούς. Έτσι, σε πρώτη ανάγνωση, η ευρωπαϊκή διάσταση της ιθαγένειας παρουσιάζει μία ελαττωματικότητα. Για τη θεωρητική τουλάχιστον αντιμετώπιση του προβλήματος, η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) επεξέτεινε φραστικά τη ρύθμιση του άρθρου 17, προσθέτοντας: «*Η ιθαγένεια της Ένωσης συμπληρώνει και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια*». Με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου³⁰, εάν ο πολίτης ενός κράτους μέλους αποκτήσει και δεύτερη ιθαγένεια κράτους το οποίο δεν είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν εμποδίζεται στην απόκτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας³¹ και φυσικά στη συνακόλουθη άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτή. Παρά τις ουσιώδεις διαφορές της εθνικής ιθαγένειας από την ευρωπαϊκή, το Δικαστήριο συμβάλλει διαρκώς με τη νομολογία του στη διεύρυνση της έννοιας του πολίτη της Ένωσης³².

Στην ουσία τώρα, από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια απορρέουν συγκεκριμένα δικαιώματα, τα οποία προβλέπονται από τα άρθρα 18-21 ΣυνθΕΚ και από το άρθρο 255 ΣυνθΕΚ.

Συγκεκριμένα:

1. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το **δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα** στο έδαφος των κρατών μελών (άρθρο 18 ΣυνθΕΚ).
2. Κάθε πολίτης της Ένωσης, ο οποίος κατοικεί σε ένα κράτος μέλος, έχει το δικαίωμα **να εκλέγει και να εκλέγεται στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές** στο κράτος μέλος της κατοικίας του (άρθρο 19 παρ. 1 ΣυνθΕΚ).

²⁹ Λαός: Το σύνολο των πολιτών ενός κράτους ανεξάρτητα από φύλο, ηλικία, γλώσσα και εθνικότητα. Ο λαός ως στοιχείο π.χ. του Ελληνικού Κράτους είναι το σύνολο των Ελλήνων πολιτών, δηλαδή όλων των προσώπων που έχουν την ελληνική ιθαγένεια. Ο λαός λαμβάνεται εδώ υπό την ευρεία του έννοια, εν αντιθέσει με τον εν στενή έννοια λαό, δηλαδή το εκλογικό σώμα (οι έχοντες το νόμιμο δικαίωμα του εκλέγειν) (Ράικος Αθ., *Συνταγματικό Δίκαιο, Οργανωτικό Μέρος Ι*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 101).

³⁰ ΔΕΚ υπ. (C-179/98 (Mesbah) Συλλ. 1999, I-7955.

³¹ Παπαγιάννης Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, οπ.π., σελ. 139.

³² Παπαγιάννης Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, οπ.π., σελ. 140.

3. Κάθε πολίτης της Ένωσης, ο οποίος κατοικεί σε ένα κράτος μέλος του οποίου την ιθαγένεια δεν έχει, έχει το δικαίωμα **να εκλέγει και να εκλέγεται στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου** στο κράτος μέλος της κατοικίας του (άρθρο 19, παρ. 2 ΣυνθΕΚ).
4. Κάθε πολίτης της Ένωσης, ο οποίος βρίσκεται στο έδαφος τρίτης χώρας, έχει το δικαίωμα να ζητήσει **διπλωματική και προξενική προστασία** σε οποιαδήποτε διπλωματική ή προξενική αντιπροσωπεία κράτους μέλους της Ένωσης, εφόσον φυσικά το κράτος μέλος του οποίου την ιθαγένεια ο ίδιος φέρει δεν έχει εκπροσώπηση στη συγκεκριμένη τρίτη χώρα (άρθρο 20 ΣυνθΕΚ).
5. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα **να αναφέρεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** ατομικά ή από κοινού με άλλους πολίτες για θέμα που υπάγεται στους τομείς δραστηριότητας της Ένωσης και το οποίο τους αφορά άμεσα (άρθρο 21, παρ. 1 και άρθρο 194 ΣυνθΕΚ).
6. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα **να απευθύνεται στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή** και να καταγγέλλει σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στα πλαίσια της δράσης των ενωσιακών οργάνων ή οργανισμών, με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο, κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους καθηκόντων (άρθρα 21 και 162 ΣυνθΕΚ).
7. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα **να απευθύνεται γραπτώς σε οποιοδήποτε από τα όργανα ή τους οργανισμούς**, σε μία από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, και να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.
8. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το **δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής**.

Περαιτέρω, η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει και την ύπαρξη υποχρεώσεων οι οποίες απορρέουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, μολονότι δεν περιγράφονται άμεσα στα ενωσιακά κείμενα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 20 παρ. 2 ΣΛΕΕ ορίζει ότι: «Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες», γεγονός που καθιστά συστατικό στοιχείο των εν λόγω δικαιωμάτων την αναφορά τους στις Συνθήκες.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε καθίσταται προφανές ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια προσδίδει στον ενωσιακό πολίτη μία ειδική σχέση με την Ένωση. Δεν πρόκειται για σχέση πολίτη-κράτους, δεν πρόκειται όμως και για μία τυπική ατομική ιδιότητα. Ακόμα και εντός ενός αυστηρά προσδιορισμένου πλαισίου δράσης, η θέσπιση της

ευρωπαϊκής ιθαγένειας και η περιβολή της με δέσμη δικαιωμάτων προσδίδουν στον ενωσιακό πολίτη την αίσθηση του ανήκειν σε έναν οργανισμό που οπωσδήποτε σημαίνει αρκετά περισσότερα από το εθνικό του κράτος.

Η κτήση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας από όλους τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί το πρώτο βήμα στην προσπάθεια «υπενθύμισης» της κοινής πολιτιστικής πορείας. Αν μπορούσε να εκφραστεί με ένα σύνθημα ο στόχος της ενωμένης Ευρώπης για το παρόν και το μέλλον, αυτό θα ήταν: «*Ενότητα στην πολυμορφία*». Η διεύρυνση της Ένωσης έχει σχεδόν φτάσει στα όριά της. Όσα από τα σήμερα υπό ένταξη κράτη καταφέρουν να γίνουν μέλη της, θα ολοκληρώσουν και γεωγραφικά τον πυρήνα της δημοκρατικής Ευρώπης. Ήδη, το στοίχημα της εποχής δεν είναι η διεύρυνση, αλλά η σύγκλιση και κυρίως η εμβάθυνση.

Το κοινό έργο που πρέπει να επιτελεστεί για την ευημερία όλων, πρέπει προφανώς να σέβεται πάντοτε - όπως συνέβη μέχρι σήμερα - τη διαφορετικότητα και τον πολιτισμικό πλουραλισμό, δεδομένα εγγενούς χαρακτήρα στην έννοια της Ευρώπης.

Ταυτόχρονα και παράλληλα όμως, το μεγάλο στοίχημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι η ανάδειξη και διαρκής προβολή της κοινής ταυτότητας³³. Το εγχείρημα απαιτεί πολλά περισσότερα από διακυβερνητικές συμφωνίες και υπερεθνική θεσμοθέτηση. Απαιτεί την ενεργό συμμετοχή των ευρωπαϊκών λαών και κοινωνιών και τη συναντίληψη ότι αποτελούν την ιστορική συνέχεια μιας κοινής πορείας. Μιας πορείας που έχει πλέον κατορθώσει να μπει στις υγιείς ράγες της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, θέτοντας το παρελθόν της βίας και του ολοκληρωτισμού στα ιστορικά αρχεία.

3 Πολιτιστική Πολιτική

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση εισήγαγε για πρώτη φορά τον πολιτισμό στο πρωτογενές δίκαιο. Ακολούθησε η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία επανέλαβε τη θεσμική κατοχύρωση και τον ρόλο της Ένωσης στην πολιτιστική πολιτική. Η διπλή στόχευση της στήριξης των εθνικών πολιτισμών παράλληλα με την ανάδειξη της κοινής πολιτιστικής κληρονομιάς έχει ήδη αρχίσει να αποδίδει καρπούς μέσα από τα

³³ Neisser H., *Common Heritage: On the cultural and political identity of the Europeans*, Conference "Search for a European Identity", Athens 2006, p. 28.

επταετή προγράμματα δράσης και από ποικίλης ύλης νομοθετήματα του παραγωγού δικαίου.

3.1 Ο πολιτισμός στο πρωτογενές δίκαιο

Στις ιδρυτικές συνθήκες δεν απαντάται κάποια ευθεία αναφορά σε κοινές πολιτιστικές αξίες, καθώς επρόκειτο για διατάξεις αμιγούς οικονομικής και εμπορικής υφής για συγκεκριμένους τομείς (οικονομία, άνθρακας, χάλυβας, ατομική ενέργεια).

Υπήρχε, όμως, πρόβλεψη ήδη από το προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης, τα κράτη να εργαστούν για μια διαρκώς στενότερη μεταξύ τους ένωση. Το άρθρο 235 ΣυνθΕΟΚ (ή 308 ΣΕΚ ή 352 ΣΛΕΕ) παρείχε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επεκτείνουν τη συνεργασία τους και σε πεδία που η ίδια η συνθήκη δεν προέβλεπε, λαμβάνοντας τις σχετικές αποφάσεις με ομοφωνία. Αυτό επέτρεπε στα κράτη μέλη να αναπτύξουν κοινές πολιτικές χωρίς να απαιτείται αναθεώρηση της συνθήκης, εμφανίζοντας έτσι τη συνεργασία τους.

Οι πολιτιστικές αναφορές απουσίαζαν. Όμως η εν λόγω ρύθμιση άφηγε ένα ανοικτό παράθυρο δράσης και σε αυτόν τον τομέα. Ήταν ένα πρώτο ψήγμα μιας συναντίληψης του ιστορικού παρελθόντος από την οποία εμφορούνταν οι πρωτεργάτες της ολοκλήρωσης, γνωρίζοντας ότι επιχειρούσαν την οικονομική και πολιτική ανάπτυξη μίας έννοια που πρώτα και πάνω από όλα ήταν εγγενώς πνευματική και πολιτιστική.

3.1.1 Από τις ιδρυτικές συνθήκες στο Μάαστριχτ

Το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης γνώρισε τα πρώτα στάδια της εξέλιξής του κατά τις αρχές της δεκαετίας του 1950. Ελάχιστα χρόνια μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, οι Ευρωπαίοι ηγέτες αποφάσισαν να προχωρήσουν από κοινού στη σύναψη μιας συνεργασίας στους πιο ζωτικούς τη δεδομένη στιγμή τομείς, την οικονομία και το εμπόριο. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) και η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) αποτέλεσαν τα θεμελιακά προπλάσματα της έναρξης της συνεργασίας ανάμεσα στα έξι ιδρυτικά κράτη (Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία, Βέλγιο, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο).

Στην πρώτη εκείνη προσπάθεια σύγκλισης ο πολιτισμός απουσίαζε παντελώς. Δεν έλειπαν, προφανώς, οι κοινές ιστορικές αξίες που θα μπορούσαν να θέσουν εξ αρχής τις βάσεις για συνεργασία στον εν λόγω τομέα. Ο πόλεμος, όμως, είχε διαγράψει – έστω παροδικά- από τη συλλογική μνήμη τα κοινά νοήματα της ευρωπαϊκής πολιτισμικής ιδιαιτερότητας, καθιστώντας χρονικά ακατάλληλη την εποχή για μια ενδεχόμενη επίκλησή τους.

Αυτό δεν σημαίνει ότι στο υποσυνείδητο των σκαπανέων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν υπήρχε η γνώση κοινών πολιτιστικών αξιών. Η ανάλυση του πρώτου κεφαλαίου μαρτυρά το ιστορικό βάθος αυτής της πολιτιστικής κληρονομιάς. Οι τραυματικές εμπειρίες που βίωσαν όλοι ανεξαιρέτως οι ευρωπαϊκοί λαοί, ευρισκόμενοι στο επίκεντρο δύο παγκόσμιων συρράξεων, σήμαναν τον κώδωνα του κινδύνου για την ιστορική συνέχεια της ηπείρου. Τα ευρωπαϊκά έθνη θεμελίωσαν τις παράλληλες πορείες τους σε κοινές αξίες. Πνευματικοί άνθρωποι αγωνίστηκαν, σε καιρούς σκοταδισμού και απολυταρχίας, να διατηρήσουν ζωντανές τις αρχαίες έννοιες της δημοκρατίας και του ορθού λόγου. Δόμησαν τις κοινωνίες τους με ομοιογενείς θεσμούς (φεουδαλισμός) και εμφορήθηκαν στην πλειονότητά τους από οικουμενικές πνευματικές έννοιες (χριστιανισμός).

Εν τέλει, μέσα από παλινωδίες και φόρους αίματος, τα σύγχρονα ευρωπαϊκά κράτη κατάφεραν να αποτελέσουν τον πρότυπο χώρο για το μοντέρνο δημοκρατικό πολίτευμα, που δομείται στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και θεωρεί συστατικό του στοιχείο τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Δύο δεκαετίες μετά την ίδρυση των Κοινοτήτων, όταν ο ιστορικός χρόνος ήταν ώριμος και η ήδη αναπτυχθείσα συνεργασία είχε αρχίσει να αποδίδει καρπούς, τα κράτη μέλη αντιλήφθηκαν ότι είχε έλθει η ώρα να επεκτείνουν τη συνεργασία τους και σε άλλους τομείς.

Τον Οκτώβριο του 1972 οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων της Κοινότητας συνεδρίασαν στο Παρίσι. Το τότε ισχύον άρθρο 235 της ΣυνθΕΟΚ όριζε:

«Αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη οι προς το σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το

Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και ύστερα από διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις».

Προκειμένου η διάταξη αυτή να εφαρμοστεί με μεγαλύτερη πληρότητα, αποφασίστηκε η ανάληψη δράσεων στους τομείς της πολιτικής περιβάλλοντος, της περιφερειακής πολιτικής, της κοινωνικής πολιτικής και της βιομηχανικής πολιτικής³⁴. Στην εν λόγω διάσκεψη κορυφής δεν συζητήθηκαν πολιτιστικά θέματα, ωστόσο δόθηκε ένα αρχικό πολιτικής φύσεως έναυσμα για προσοχή και σεβασμό των «μη υλικών αξιών»³⁵.

Δύο χρόνια αργότερα, στις 13 Μαΐου 1974, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα για τη διαφύλαξη της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς³⁶, με το οποίο κάλεσε την Κοινότητα να αναλάβει σχετική δράση, εκκινώντας με τον τρόπο αυτό τη θεσμική κοινοτική παρουσία στον τομέα του πολιτισμού.

Από το 1977 μέχρι το 1988 αναλήφθηκαν πρωτοβουλίες που αφορούσαν φυσικά και νομικά πρόσωπα που δραστηριοποιούνταν στην παραγωγή και διανομή πολιτιστικών αγαθών και υπηρεσιών. Ο αντίκτυπος των πρώτων αυτών δράσεων ήταν περιορισμένος, καθώς, στη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, το εγχείρημα δεν στηρίχθηκε με τους απαραίτητους χρηματικούς πόρους. Παρ' όλα αυτά, η προσπάθεια αυτή αποτέλεσε το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της κοινής πολιτιστικής πολιτικής³⁷.

Πλήθος ψηφισμάτων και άλλων νομικών κειμένων των κοινοτικών οργάνων χαρακτηρίζει τη δεκαετία του 1980 μέχρι την υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το 1992. Ακολουθεί ενδεικτική παράθεση ορισμένων από τα πιο emblematicά:

- ✓ Το 1982, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνέχεια των παραπάνω δράσεων, προσδιόρισε, με ανακοίνωσή της ότι η κοινοτική δράση αποτελεί μέρος και συμπλήρωμα της δράσης σε σχέση με τις πολιτιστικές πολιτικές των κρατών μελών, λειτουργώντας επικουρικά προς αυτές³⁸.

³⁴ Βλ. σχετικά: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Axy0023>

³⁵ Παπαγιάννης Δον., *Ο πολιτισμός* οπ. π. σελ. 95.

³⁶ ΕΕ C 62 της 30.05.1974, σ. 5.

³⁷ Παπαγιάννης Δον., *Ο πολιτισμός* οπ.π., σελ. 96.

³⁸ Παπαγιάννης Δον., *Ο πολιτισμός* οπ.π., σελ. 98.

- ✓ Το 1985, οι Υπουργοί Πολιτισμού των κρατών μελών «εγκαινιάζουν» με ψήφισμά τους την έναρξη των εκδηλώσεων του θεσμού της «Ευρωπαϊκής Πολιτιστικής Πόλης», που σήμερα είναι πλέον γνωστός ως ο θεσμός της «Πολιτιστικής Πρωτεύουσας της Ευρώπης»³⁹. Για τον εν λόγω θεσμό ακολουθεί εκτενέστερη ανάλυση στην τελευταία ενότητα του παρόντος κεφαλαίου.
- ✓ Το 1986, το Συμβούλιο εξέδωσε ψηφίσματα σχετικά με τη διαφύλαξη της ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και τη συντήρηση έργων με καλλιτεχνική αξία⁴⁰.
- ✓ Άξιο λόγου είναι, επίσης, το ψήφισμα του Συμβουλίου, το 1987, για την προώθηση της μετάφρασης σημαντικών έργων του ευρωπαϊκού πολιτισμού⁴¹. Επιπλέον, ξεχωριστή θέση ανάμεσα στα κείμενα σχετικά με τον πολιτιστικό τομέα κατέχουν τα συμπεράσματα του Συμβουλίου για την προστασία των εθνικών θησαυρών καλλιτεχνικής, ιστορικής ή αρχαιολογικής αξίας μετά το 1992⁴², που ουσιαστικά αποτέλεσε το προστάδιο της θεσμικής κατοχύρωσης της προστασίας των πολιτιστικών αγαθών, η οποία εισήχθη για πρώτη στο πρωτογενές δίκαιο με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.
- ✓ Τέλος, σημειώνεται η σύσταση, το 1988, της Επιτροπής Πολιτιστικών Θεμάτων με τη συμμετοχή εκπροσώπων της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών, με αρμοδιότητά της την προετοιμασία όλων των συζητήσεων του Συμβουλίου επί πολιτιστικών θεμάτων, καθώς και την παρακολούθηση των δράσεων που έχουν ήδη αποφασιστεί από το Συμβούλιο⁴³.

3.1.2 Ο πολιτισμός στη Συνθήκη του Μάαστριχτ

Τα προαναφερθέντα νομικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας φανερώνουν τη σε βάθος χρόνου προσπάθεια των κρατών μελών να «συναντηθούν» και πολιτιστικά, εκτός από οικονομικά. Πρόκειται για εγχείρημα δύσκολο, απείρως πιο πολύπλοκο

³⁹ Ψήφισμα σχετικά με τις ετήσιες εκδηλώσεις "ευρωπαϊκή πολιτιστική πόλη" (ΕΕ C 153 της 22.06.1985).

⁴⁰ Ψήφισμα για τη διαφύλαξη της ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και Ψήφισμα για τη συντήρηση έργων και καλλιτεχνημάτων (ΕΕ C 320 της 13.12.1986).

⁴¹ Ψήφισμα για την προώθηση της μετάφρασης σημαντικών έργων του ευρωπαϊκού πολιτισμού (ΕΕ C 309 της 19.11.1987).

⁴² Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των Υπουργών Πολιτισμού συνεληθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου στις 19 Νοεμβρίου 1990 για την προστασία των εθνικών θησαυρών καλλιτεχνικής, ιστορικής ή αρχαιολογικής αξίας μετά το 1992.

⁴³ Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αρμόδιων για τα πολιτιστικά θέματα υπουργών που συνέρχονται στα πλαίσια του Συμβουλίου της 27ης Μαΐου 1988 για τη μελλοντική οργάνωση των εργασιών τους (ΕΕ C 197 της 27.07.1988).

από την ανάπτυξη μιας εμπορικής συνεργασίας. Για το λόγο αυτό, παρατηρείται η σταδιακή, αποσπασματική και ήπια πάντα πρόοδος των σχετικών πρωτοβουλιών. Μολαταύτα, το έργο που επιτελέστηκε από τις αρχές της δεκαετίας του '80 άνοιξε το δρόμο για την επίσημη θεσμική κατοχύρωση της πολιτιστικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ο πολιτισμός βρήκε για πρώτη φορά επίσημη νομική βάση. Η Κοινότητα ενισχύεται πλέον με αρμοδιότητα και στον εν λόγω τομέα, με την παράγραφο 1 του άρθρου 128 να ορίζει ρητά:

«Η Κοινότητα συμβάλλει στην ανάπτυξη των πολιτισμών των κρατών μελών και σέβεται την εθνική και περιφερειακή πολυμορφία τους, ενώ ταυτόχρονα προβάλλει την κοινή πολιτιστική κληρονομιά.»

Η «ενότητα στην πολυμορφία», όπως έχει ειπωθεί, βρίσκεται στη διάταξη αυτή νομικό έρεισμα. Η Ένωση σέβεται τα ιδιαίτερα εθνικά χαρακτηριστικά κάθε κράτους μέλους και κάθε λαού, αλλά παράλληλα αγωνίζεται να προβάλλει προς τον διεθνή περίγυρω όσα στοιχεία συνιστούν κοινό πολιτιστικό υπόβαθρο και φυσικά όσα σύγχρονες δραστηριότητες μπορούν να λειτουργήσουν ως συνδετικός πολιτιστικός αρμός των κρατών μελών.

Σημαντική είναι, στο σημείο αυτό, η ανάγνωση του άρθρου 128 παρ. 1 ΣυνθΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 1 ΣυνθΕΕ το οποίο ορίζει ότι:

«Η παρούσα Συνθήκη ανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες.»

Παρατηρείται, δηλαδή, μία προσπάθεια γενικότερης αξιακής διεύρυνσης της έννοιας της Ένωσης, με σαφή πλέον αναφορά στην «Ευρώπη των Πολιτών». Ο συνδυασμός των δύο διατάξεων της ιδρυτικής συνθήκης υποδηλώνει, επομένως, την ανάγκη για στροφή προς τα πολιτιστικά αγαθά και αξίες ως μοχλούς εμβάθυνσης της έννοιας της «Ενωμένης Ευρώπης»⁴⁴ Στην παράγραφο 2 του άρθρου 128 η πολιτιστική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συγκεκριμενοποιείται και αναλύεται σε τομείς:

⁴⁴ Παπαγιάννης Δον., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001, σελ. 88-89.

«Η δράση της Κοινότητας αποσκοπεί στην ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών και, αν αυτό είναι αναγκαίο, υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση τους στους εξής τομείς:

- *Βελτίωση της γνώσης και της διάδοσης του πολιτισμού και της ιστορίας των ευρωπαϊκών λαών,*
- *Διατήρηση και προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς ευρωπαϊκής σημασίας,*
- *Μη εμπορικές πολιτιστικές ανταλλαγές,*
- *Καλλιτεχνική και λογοτεχνική δημιουργία, συμπεριλαμβανομένου του οπτικοακουστικού τομέα».*

Η παράγραφος αυτή αποτέλεσε το νομικό υπόβαθρο για τη λειτουργία και ανάπτυξη πληθώρας ευρωπαϊκών θεσμών και πολιτιστικών προγραμμάτων στα επόμενα χρόνια και μέχρι σήμερα⁴⁵. Σε επόμενη ενότητα θα αναπτυχθεί το περιεχόμενο και η προστιθέμενη αξία ορισμένων από τα προγράμματα αυτά.

Η Συνθήκη δεν παραλείπει να σημειώσει το γεγονός ότι σε ό,τι αφορά τον πολιτισμό, η Ένωση είναι καλό να δρα σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης:

«Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη ευνοούν τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς στον πολιτιστικό τομέα, και ειδικότερα με το Συμβούλιο της Ευρώπης». (άρθ. 128 παρ. 3 ΣυνθΕΚ)

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντική και διαφωτιστική ως προς τον σεβασμό των πολιτισμών των κρατών μελών κρίνεται η τελευταία διάταξη του άρθρου 128. Στην παράγραφο 5 ορίζεται χαρακτηριστικά:

«Για να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων του παρόντος άρθρου, το Συμβούλιο:

- *αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 189 Β και μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή των Περιφερειών, θεσπίζει δράσεις ενθάρρυνσης, χωρίς να εναρμονίζει τις*

⁴⁵ Ενδεικτικά αναφέρονται: Οικονομική ενίσχυση για την προστασία σημαντικών μνημείων (Ακρόπολη, Μονές Αγίου Όρους), ευρωπαϊκά βραβεία, ευρωπαϊκές πολιτιστικές πρωτεύουσες, πολιτιστικά προγράμματα «Καλειδοσκόπιο», «Ραφαέλ», «Αριάννη», «MEDIA», «Πολιτισμός 2000», «Πολιτισμός 2007-2013», «Δημιουργική Ευρώπη 2014-2020». Σχετικά με τα ισχύοντα βλ. http://europa.eu/pol/cult/index_el.htm

νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο

άρθρο 189 Β,

- αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής, διατυπώνει συστάσεις»

Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι η τελευταία αυτή παράγραφος περικλείει σε λίγες γραμμές το μέγεθος της πολυπλοκότητας που ενυπάρχει στην ανάληψη αρμοδιοτήτων από την Ένωση στον τομέα του πολιτισμού. Όπως τονίστηκε και εισαγωγικά, ο εν λόγω τομέας αποτελεί ίσως την πιο ευαίσθητη περιοχή δράσης των εθνικών κρατών. Η μη εναρμόνιση των νομοθετικών διατάξεων σε συνδυασμό με την αναγκαία ομοφωνία για τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης σχετικής με πολιτιστικά ζητήματα, αποτελούν εγγυήσεις υπέρ της ιδιαιτερότητας κάθε κράτους μέλους. Προς την ίδια κατεύθυνση βρίσκεται και η διατύπωση συστάσεων και όχι η έκδοσης δεσμευτικών πράξεων (Κανονισμών, Οδηγιών ή Αποφάσεων).

Μία ακόμη δικλείδα ασφαλείας υπέρ των κρατών μελών συνιστά η γενικόλογη διατύπωση του όρου «δράσεις ενθάρρυνσης», ο οποίος, αν συνδυαστεί με το ουσιαστικό περιεχόμενο της παραγράφου 2 («[...] αν αυτό είναι αναγκαίο, υποστηρίζει και συμπληρώνει [...]»), καθιστά την αρχή της επικουρικότητας - νεοεισαχθείσα τότε στο κοινοτικό δίκαιο - ως βασική ρυθμιστική διαδικασία για τον ευαίσθητο τομέα του πολιτισμού⁴⁶. Τα κράτη μέλη, όντας ανέτοιμα να εκχωρήσουν εξουσίες σε υπερεθνικά όργανα στον πολιτισμό, αποφάσισαν να προχωρήσουν από κοινού μεν, αλλά με πολύ μικρά, σταθερά βήματα, διατηρώντας πρωτίστως την κυριαρχία τους και δεχόμενα μόνο επιβοηθητικές κοινοτικές δράσεις, χωρίς να επιθυμούν την οποιαδήποτε περαιτέρω εμβάθυνση.

Συνοψίζοντας, η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε το θεμέλιο λίθο για τον πολιτισμό στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρώτη αυτή θεσμική ρύθμιση υπήρξε σαφής, αναλυτική και ταυτόχρονα φειδωλή από άποψη μεγαλεπίβολων προοπτικών, εν αντιθέσει με τις εμπορικές και δημοσιονομικές στοχεύσεις που εξαρχής χαρακτήρισαν το ενωσιακό εγχείρημα. Ο ρόλος των υπερεθνικών θεσμών συνίσταται στην ανάδειξη των κοινών αξιών και της αίσθησης του ανήκειν σε μια ευρύτερη πολιτιστική οικογένεια. Ταυτόχρονα, ο επικουρικός χαρακτήρας της Ένωσης στη

⁴⁶ Παπαγιάννης Δον., *Ο πολιτισμός* σπ.π. σελ. 134.

στήριξη των εθνικών πολιτισμών λειτουργεί ως αναγνώριση της πολυμορφίας τους. Το όραμα «ενότητα στην πολυμορφία» συνοψίζει ακριβώς τη γόνιμη συνύπαρξη πολλών διαφορετικών εκφάνσεων μιας ευρύτερης ευρωπαϊκής κουλτούρας και αποτελεί το στοιχείο που κάνει το όλο εγχείρημα τόσο σπάνιο και αξιοθαύμαστο, όσο ενδιαφέρον και απρόβλεπτο.

3.1.3 Ο πολιτισμός μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Ο πολιτισμός έλαβε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ για πρώτη φορά θεσμική κατοχύρωση ανάμεσα στις αρμοδιότητες της Ένωσης, έστω και επικουρικής φύσεως. Η κατοχύρωση αυτή επαναλαμβάνεται και από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 και ισχύει από την 1^η Δεκεμβρίου 2009.

Στο άρθρο 6 της Συνθήκης γίνεται λόγος για αρμοδιότητα της Ένωσης, μεταξύ άλλων, και στον πολιτισμό:

«Η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών. Οι εν λόγω τομείς δράσης είναι, στην ευρωπαϊκή τους διάσταση:

- α) η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας,*
- β) η βιομηχανία,*
- γ) ο πολιτισμός,*
- δ) ο τουρισμός,*
- ε) η παιδεία, η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία και ο αθλητισμός,*
- στ) η πολιτική προστασία,*
- ζ) η διοικητική συνεργασία»*

Εν συνεχεία, το άρθρο 167 ΣΛΕΕ αποτελεί τη νέα διάταξη του πρωτογενούς δικαίου για τον πολιτισμό, η οποία αποτελεί επανάληψη του άρθρου 151 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα ή άρθρου 128 της Συνθήκης του Μάαστριχτ:

«Η Ένωση συμβάλλει στην ανάπτυξη των πολιτισμών των κρατών μελών και σέβεται την εθνική και περιφερειακή πολυμορφία τους, ενώ ταυτόχρονα προβάλλει την κοινή πολιτιστική κληρονομιά». (Άρθ. 167 παρ. 1 ΣΛΕΕ)

Σε μια καθαρά γραμματική προσέγγιση της διάταξης, δεν παρατηρείται προφανώς ουδεμία αλλαγή σε σύγκριση με τη διάταξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άρα και καμία πρόοδος στον εν λόγω τομέα ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων. Δεδομένου, ωστόσο, ότι πλέον η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί το μοναδικό ισχύον κείμενο του πρωτογενούς δικαίου⁴⁷, ενσωματώνοντας όλα τα προϊσχύσαντα, η εκ νέου κατοχύρωση του πολιτισμού ανάμεσα στους τομείς δράσης της Ένωσης αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Δηλώνει την πρόθεση της νέας Ευρωπαϊκής Ένωσης να εξακολουθήσει να παίζει υποστηρικτικό ρόλο ως προς τις εθνικές πολιτιστικές δραστηριότητες, αλλά και ρόλο προβολέα της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς.

Οι δράσεις της Ένωσης στον πολιτιστικό τομέα αποκτούν πλέον από χαρακτήρα, καθώς τα κανονιστικά κείμενα πληθαίνουν και ρυθμίζουν ιδιαίτερος σημαντικά ζητήματα, όπως η προστασία των πολιτιστικών αγαθών, ο οπτικοακουστικός τομέας και η πνευματική ιδιοκτησία.

3.2 Ο πολιτισμός στο παράγωγο δίκαιο

Στην ενότητα αυτή αναλύονται δύο ειδικά νομοθετήματα του παραγώγου ενωσιακού δικαίου τα οποία αφορούν την προστασία των πολιτιστικών αγαθών και την επιστροφή των παρανόμως απομακρυνθέντων από το έδαφος κράτους μέλους.

Από τη θέση σε ισχύ των δύο νομοθετημάτων το ζήτημα δεν έχει αντιμετωπιστεί από το ΔΕΕ ως ειδική υπόθεση, καθώς μέχρι σήμερα κανένα κράτος μέλος δεν έχει παραβιάσει τις διατάξεις τους. Οι λιγιστές αποφάσεις του τότε ΔΕΚ⁴⁸ αντιμετώπιζαν τα πολιτιστικά αγαθά ως «εμπορεύματα» στην ευρεία έννοια του όρου, υποκείμενα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων που προβλέπει το πρωτογενές δίκαιο (πρώην άρθρο 30 ΣΕΚ, νυν άρθρο 28 ΣΛΕΕ). Με τις αποφάσεις του, το ΔΕΚ κατέστησε σαφές ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν επ' ουδενί λόγω να επιβάλλουν δασμούς στα εξαγόμενα πολιτιστικά αγαθά, καθώς υπάγονται και αυτά στην έννοια των αγαθών που πρέπει να κυκλοφορούν ελεύθερα στην εσωτερική αγορά, ενώ τα κράτη μέλη υποχρεούνται να δικαιολογούν τυχόν περιορισμούς στην εξαγωγή και

⁴⁷ Περιλαμβάνει τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁴⁸ *Νόμιμη και παράνομη διακίνηση πολιτιστικών αγαθών*, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, 2001, σελ. 48-49.

ελεύθερη κυκλοφορία τους. Είναι αυτονόητο ότι οι περιορισμοί αυτοί δεν πρέπει να συνιστούν μέτρα οικονομικού προστατευτισμού.

Πέραν, όμως, του θεσμικού πλαισίου, κρίσιμο είναι σε πρώτη φάση το ζήτημα του προσδιορισμού και της αποσαφήνισης των όρων «**πολιτιστικό αγαθό**» και «**εθνικός θησαυρός**». Καθώς η νομολογία δεν έχει αποφανθεί, η θεωρία ήταν εκείνη που κλήθηκε να αναλάβει το δύσκολο αυτό έργο. Οι μελετητές συμφωνούν ότι η έννοια «πολιτιστικό αγαθό» είναι σαφώς ευρύτερη της έννοιας του «εθνικού θησαυρού». Κάθε εθνικός θησαυρός αποτελεί και πολιτιστικό αγαθό, αλλά κάθε πολιτιστικό αγαθό δεν είναι απαραίτητως και εθνικός θησαυρός⁴⁹. Ο προσδιορισμός αμφοτέρων των δύο εννοιών αποτελεί ενωσιακή αρμοδιότητα. Ωστόσο, καθώς η νομολογία κινείται κατά περίπτωση αποφαστικά, προσδιορίζοντας τι δεν είναι πολιτιστικό αγαθό, είναι προφανώς πολύ πιο δύσκολο να προσδιορίσει την ειδικότερη έννοια του εθνικού θησαυρού. Έτσι, νομολογία και θεωρία συμφωνούν ότι τα κράτη μέλη είναι εκείνα που επί της ειδικής αυτής έννοιας έχουν τον πρώτο λόγο, τουλάχιστον ως προς τον προσδιορισμό του τι σημαίνει «εθνικός θησαυρός» για το κάθε κράτος ξεχωριστά.

Στα περισσότερα κράτη μέλη υπάρχει προκαθορισμένος κατάλογος εθνικών θησαυρών, γεγονός που τους παρέχει τη δυνατότητα να αποδείξουν την αλήθεια των ισχυρισμών τους. Το εμπόδιο, ωστόσο, στην ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτιστικών αγαθών που ανακύπτει εδώ συνίσταται στη δυνατότητα επίκλησης του άρθρου 36 ΣΛΕΕ που έχουν τα κράτη μέλη, το οποίο θέτει εξαιρέσεις στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων που ορίζουν τα άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, ένα κράτος μέλος μπορεί να ισχυριστεί ότι αδυνατεί να επιτρέψει την εξαγωγή από το έδαφός του ενός «εμπορεύματος», επικαλούμενο λόγους προστασίας εθνικού θησαυρού καλλιτεχνικής, ιστορικής ή αρχαιολογικής αξίας⁵⁰. Εύλογο είναι, βεβαίως, ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να χρησιμοποιεί συστηματικά την έννοια του «εθνικού θησαυρού» προκειμένου να εμποδίζει την εξαγωγή αγαθών που στην πραγματικότητα είναι πολιτιστικά και δεν είναι αποκλειστικά συνδεδεμένα με τη δική του εθνική ταυτότητα.

Η κοινή πείρα, ωστόσο, σε συνδυασμό με την ιστορική έρευνα, αποδεικνύουν ότι είναι πολύ συγκεκριμένος ο αριθμός των πολιτιστικών αγαθών που αποτελούν

⁴⁹ *Νόμιμη και παράνομη διακίνηση πολιτιστικών αγαθών* οπ. π., σελ. 54.

⁵⁰ Ταγαράς Χ., Παπαντώνη Μ., *Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ Εσωτερική Αγορά*, 2013, σελ. 62.

ταυτόχρονα και εθνικούς θησαυρούς. Δηλαδή προϊόντα πνευματικής, καλλιτεχνικής ή αρχαιολογικής αξίας απολύτως συνδεδεμένα με ένα συγκεκριμένο έθνος, τα οποία αποτελούν αναγνωριστικά στοιχεία της ιδιαίτερης εθνικής του ταυτότητας.

Συνεπώς, ο κανόνας που εισάγεται με τις εν λόγω διατάξεις της Συνθήκης αναφέρεται ευθέως στο σύνολο των πολιτιστικών αγαθών που βρίσκονται στην επικράτεια ενός κράτους μέλους της Ένωσης. Καθώς ο κύριος στόχος της ενωσιακής πολιτιστικής πολιτικής είναι η ανάδειξη των στοιχείων της κοινής πολιτιστικής κληρονομιάς, είναι προφανές ότι τα πολιτιστικά αγαθά πάσης φύσεως (υλικά ή πνευματικά) πρέπει να υπόκεινται στις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων. Αποτελούν, εξάλλου, την απτή απόδειξη του ευρωπαϊκού πολιτιστικού τοπίου, ενός ενιαίου χώρου έκφρασης ιδεών και καλλιτεχνικών ρευμάτων.

Στην εξαίρεση τώρα, είναι προφανές ότι το εύρος της έννοιας του «εθνικού θησαυρού» δεν μπορεί παρά να είναι περιορισμένο στα αγαθά που στην ουσία τους είναι καταδήλως συνυφασμένα με την ιστορική πορεία ή την πνευματική παραγωγή ενός έθνους. Στη σημερινή Ευρώπη δε, των πολλών μικρών και μεσαίων εθνικών κρατών, ζήτημα είναι αν ένας εθνικός θησαυρός αποτελεί αποκλειστικά αγαθό της ιδιαίτερης κουλτούρας ενός μόνο έθνους. Ιδιαίτέρως, πολιτιστικά αγαθά που χρονολογούνται σε βάθος αιώνων, δύσκολα μπορούν να ταυτιστούν με μια σύγχρονη κρατική οντότητα, καθώς είναι πολύ πιθανό να έχουν «γεννηθεί» εντός ενός πολύ ευρύτερου κρατικού μορφώματος (π.χ. αυτοκρατορία), το οποίο με την πάροδο του χρόνου διαλύθηκε και τη θέση του έλαβαν ανεξάρτητα εθνικά κράτη.

3.2.1 Κανονισμός 116/2009: Εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών

Με σκοπό την προστασία των ευρωπαϊκών πολιτιστικών αγαθών, ο **Κανονισμός (ΕΚ) 116/2009**⁵¹ του Συμβουλίου εξασφαλίζει τη διενέργεια ομοιόμορφου ελέγχου κατά την εξαγωγή τους εκτός του τελωνειακού εδάφους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τη βοήθεια αδειών εξαγωγής. Η εισαγωγή του εν λόγω νομοθετήματος στο παράγωγο δίκαιο κατέστη αναγκαία προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ενιαίο σαφές πλαίσιο δράσης και συνεργασίας εθνικών και ενωσιακών αρχών στην προσπάθεια καταπολέμησης της παράνομης εξαγωγής πολιτιστικών αγαθών από τα εδάφη των κρατών μελών. Είναι προφανές ότι για την εφαρμογή του Κανονισμού απαιτείται η ενεργός συμμετοχή των εθνικών διοικητικών αρχών και η αгаστή συνεργασία τους

⁵¹ ΕΕ 2009, L 39/1

με την Επιτροπή. Καίριο ρόλο στην όλη διαδικασία παίζουν φυσικά και οι εθνικές τελωνειακές αρχές οι οποίες καλούνται να συνεργάζονται με τις αντίστοιχες των άλλων κρατών μελών.

Σημειώνεται ότι από την έκδοσή του ο Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92 του Συμβουλίου της 9ης Δεκεμβρίου 1992 σχετικά με την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών, έχει επανειλημμένα τροποποιηθεί. Εν τέλει, για λόγους σαφήνειας του σχετικού νομικού πλαισίου, το νομοθέτημα καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον ισχύοντα Κανονισμό (ΕΚ) 116/2009.

Ως προς τον ορισμό της έννοιας «πολιτιστικό αγαθό», η θεωρία δεν έχει κατορθώσει να συμφωνήσει σε μία άποψη. Καθώς το ζήτημα είναι λεπτό, επιδεχόμενο πολλών ερμηνειών, ο Κανονισμός στο άρθρο 1 προβαίνει σε τυπικό ορισμό:

«Με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων που έχουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 30 της συνθήκης, ως «πολιτιστικά αγαθά», κατά την έννοια του παρόντος κανονισμού, νοούνται τα απαριθμούμενα στον κατάλογο του παραρτήματος Ι».

Κατηγορίες πολιτιστικών αγαθών που καλύπτονται από τον Κανονισμό⁵²:

1. Αρχαιολογικά αντικείμενα ηλικίας άνω των 100 ετών, προερχόμενα από:
 - ο χερσαίες και υποθαλάσσιες ανασκαφές και ανακαλύψεις
 - ο αρχαιολογικούς χώρους
 - ο αρχαιολογικές συλλογές
2. Στοιχεία αποτελούντα αναπόσπαστο τμήμα καλλιτεχνικών, ιστορικών ή θρησκευτικών μνημείων και προερχόμενα από το διαμελισμό τους, ηλικίας άνω των 100 ετών.
3. Ζωγραφικοί πίνακες, άλλοι από αυτούς που περιλαμβάνονται στις κατηγορίες 4 ή 5, που έχουν γίνει εξ ολοκλήρου με το χέρι, σε οποιοδήποτε υπόστρωμα και με οποιοδήποτε υλικό⁵³.
4. Υδατογραφίες (ακουαρέλες), υδροκομμογραφίες (γκουάς) και κρητιδογραφίες (παστέλ) που έχουν γίνει εξ ολοκλήρου με το χέρι, σε οποιοδήποτε υπόστρωμα⁵⁴.

⁵² Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0116&from=EL>

⁵³ Για τις κατηγορίες 3 έως 8 προϋπόθεση για την προστασία των εν λόγω πολιτιστικών αγαθών είναι αυτά να είναι ηλικίας άνω των 50 ετών και να μην ανήκουν στους δημιουργούς τους.

5. Ψηφιδωτά, εκτός εκείνων που εμπίπτουν στις κατηγορίες 1 ή 2, που έχουν γίνει εξ ολοκλήρου με το χέρι, με οποιοδήποτε υλικό, και σχέδια που έχουν γίνει εξ ολοκλήρου με το χέρι, σε οποιοδήποτε υπόστρωμα και με οποιοδήποτε υλικό.
6. Πρωτότυπα έργα χαρακτηριστικής, χαλκογραφίας, μεταξοτυπίας και λιθογραφίας και οι αντίστοιχες πρωτότυπες «μήτρες», καθώς και οι πρωτότυπες αφίσες.
7. Πρωτότυπα έργα αγαλματοποιίας ή γλυπτικής και αντίγραφα που έχουν φιλοτεχνηθεί με την ίδια μέθοδο που χρησιμοποιήθηκε για το πρωτότυπο (1), εκτός των υπαγομένων στην κατηγορία 1.
8. Φωτογραφίες, ταινίες και τα αρνητικά τους.
9. Αρχέτυπα και χειρόγραφα, καθώς και γεωγραφικοί χάρτες και παρτιτούρες, μεμονωμένα ή σε συλλογή.
10. Βιβλία ηλικίας άνω των 100 ετών, μεμονωμένα ή σε συλλογή.
11. Έντυποι γεωγραφικοί χάρτες ηλικίας άνω των 200 ετών.
12. Αρχεία πάσης φύσεως, που περιέχουν στοιχεία άνω των 50 ετών, σε οποιοδήποτε υπόστρωμα.
13. α) Συλλογές⁵⁵ και δείγματα προερχόμενα από συλλογές ζωολογίας, βοτανικής, ορυκτολογίας ή ανατομίας.
β) Συλλογές που παρουσιάζουν ιστορικό, παλαιοντολογικό, εθνογραφικό ή νομισματικό ενδιαφέρον.
14. Μεταφορικά μέσα ηλικίας άνω των 75 ετών.
15. Άλλα είδη παλαιοπωλείου, μη υπαγόμενα στις κατηγορίες Α.1 έως Α.14

α) ηλικίας μεταξύ 50 και 100 ετών παιχνίδια, είδη υαλουργίας, είδη χρυσοχοΐας, έπιπλα και είδη επιπλώσεως, όργανα και συσκευές οπτικής, φωτογραφίας ή κινηματογραφίας, μουσικά όργανα, ωρολογοποιία, τεχνουργήματα από ξύλο, προϊόντα κεραμεικής, είδη επίστρωσης, τάπητες, χαρτιά τοιχοστρώσις, όπλα
β) ηλικίας άνω των 100 ετών

⁵⁵ Υποσημείωση του Κανονισμού: «Όπως ορίζονται από το Δικαστήριο στην απόφαση αριθ. 252/84: «Είδη συλλογών κατά την έννοια της κλάσης 9705 του κοινού δασμολογίου είναι εκείνα που έχουν τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ώστε να περιληφθούν σε συλλογή, δηλαδή τα είδη που είναι σχετικώς σπάνια, δεν χρησιμοποιούνται συνήθως κατά τον αρχικό τους προορισμό, αποτελούν αντικείμενο ειδικών συναλλαγών εκτός του συνήθους εμπορίου των πρακτικώς χρήσιμων ομοειδών αντικειμένων και έχουν μεγάλη αξία.». Η παρούσα σημείωση αφορά και τις δύο υποκατηγορίες της κατηγορίας 13.

Ο εξαγωγέας ενός πολιτιστικού αγαθού πρέπει να ζητήσει άδεια εξαγωγής, η οποία εκδίδεται από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους της ΕΕ και ισχύει σε όλη την ΕΕ.

Εξαίρεση: Ένα κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να αρνηθεί την έκδοση άδειας εξαγωγής, εάν τα αγαθά που πρόκειται να εξαχθούν προστατεύονται από τη νομοθεσία περί εθνικών θησαυρών καλλιτεχνικής, ιστορικής ή αρχαιολογικής αξίας. Υπό ορισμένες συνθήκες μία χώρα μπορεί να επιτρέψει την εξαγωγή συγκεκριμένων πολιτιστικών αγαθών χωρίς άδεια.

Σημειώνεται εδώ ότι η άδεια εξαγωγής πρέπει, σύμφωνα πάντα με τον βασικό Κανονισμό (ΕΚ) 116/2009, να υποβάλλεται μαζί με τη δήλωση εξαγωγής στο αρμόδιο τελωνείο, κατά τη διεκπεραίωση των τελωνειακών διατυπώσεων εξαγωγής. Οι χώρες της ΕΕ μπορούν να περιορίσουν τον αριθμό των τελωνείων που είναι αρμόδια για διατυπώσεις που σχετίζονται με πολιτιστικά αγαθά.

Εκτελεστικός Κανονισμός 1091/2012: Άδειες εξαγωγής πολιτιστικών αγαθών

Τον 116/2009 ακολούθησε ο **Εκτελεστικός Κανονισμός της Επιτροπής (ΕΕ) 1081/2012**⁵⁶, ο οποίος θέσπισε κανόνες για τη συμπλήρωση, την έκδοση και τη χρήση των αδειών εξαγωγής που προβλέπει ο Κανονισμός 116/2009.

Ο κανονισμός αυτός αποσαφηνίζει τα είδη αδειών εξαγωγής που μπορούν να χορηγηθούν, επεξηγεί τη χρήση τους και τη διάρκεια ισχύος τους. Συγκεκριμένα, υπάρχουν τρία είδη αδειών εξαγωγής:

- Η **τυποποιημένη άδεια**: Χρησιμοποιείται υπό φυσιολογικές συνθήκες για κάθε εξαγωγή υπαγόμενη στον Κανονισμό (ΕΚ) 116/2009 και ισχύει για ένα έτος.
- Η **ειδική ανοικτή άδεια**: Καλύπτει την πολλαπλή προσωρινή εξαγωγή ορισμένου πολιτιστικού αγαθού από τον ιδιοκτήτη του για χρήση ή/και έκθεσή του σε τρίτη χώρα και ισχύει για πέντε έτη.
- Η **γενική ανοικτή άδεια**: Χορηγείται σε μουσεία ή άλλα ιδρύματα για να καλύψει την προσωρινή εξαγωγή οιαδήποτε από τα αγαθά που ανήκουν στη μόνιμη συλλογή τους, το οποίο μπορεί να εξάγεται προσωρινά από την Ένωση σε

⁵⁶ ΕΕ 2012, L 324/1

τακτική βάση, για έκθεσή του σε τρίτη χώρα. Οι εν λόγω άδειες ισχύουν για πέντε έτη.

Συμπερασματικά, η εισαγωγή του Κανονισμού 116/2009 αποτέλεσε πρόοδο στον τομέα της προστασίας των πολιτιστικών αγαθών σε επίπεδο Ένωσης. Η πανσπερμία εθνικών νομοθεσιών, σε συνδυασμό με τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις του προϊσχύσαντος παραγώγου δικαίου (Κανονισμός (ΕΟΚ) 3911/1992) είχαν δημιουργήσει ένα εν πολλοίς θολό τοπίο ως προς το τι ισχύει σε ενωσιακό επίπεδο στο θέμα αυτό.

Ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 1081/2012 της Επιτροπής προχώρησε ένα βήμα ακόμη, θεσπίζοντας συγκεκριμένους τύπους αδειών εξαγωγής, οριοθετώντας εμμέσως πλην σαφώς με τον τρόπο αυτό και τους βασικούς λόγους για τους οποίους ένα πολιτιστικό αγαθό μπορεί να εξαχθεί από το έδαφος ενός κράτους μέλους.

Η κύρια αδυναμία που εντοπίζεται και υπό το ισχύον θεσμικό πλαίσιο έγκειται στη σύγχυση των εννοιών του πολιτιστικού αγαθού και του εθνικού θησαυρού. Οι προβληματισμοί των μελετητών δεν αρκούν για να δώσουν λύση στο πρόβλημα, από τη στιγμή που το Δικαστήριο αδυνατεί να το αντιμετωπίσει νομολογιακά, προφανώς μη θέλοντας να θίξει εθνικές ευαισθησίες. Η απόλυτη ελευθερία κατάρτισης «καταλόγου» εθνικών θησαυρών την οποία απολαμβάνουν τα κράτη μέλη, λειτουργεί συχνά ως τροχοπέδη στην εξαγωγή και ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Ένωσης, αγαθών τα οποία ουσιαστικά είναι πολιτιστικά, αλλά χαρακτηρίζονται από την εθνική νομοθεσία ως «εθνικοί θησαυροί».

Σε κάθε περίπτωση, οι δύο κανονισμοί επεδίωξαν αφενός να ενισχύσουν τη νόμιμη εξαγωγή και ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτιστικών αγαθών εντός των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου να προστατεύσουν τα αγαθά από ασύδοτη και αυθαίρετη μεταχείριση. Η μέχρι στιγμής εφαρμογή τους έχει αναδείξει σε χρήσιμα εργαλεία τόσο για τις ενωσιακές όσο και για τις εθνικές αρχές.

3.2.2 Οδηγία 2014/60: Παρανόμως απομακρυνθέντα πολιτιστικά αγαθά

Η Οδηγία 2014/60/ΕΕ⁵⁷ αφορά την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών τα οποία έχουν χαρακτηριστεί ή οριστεί από ένα κράτος μέλος της ΕΕ ως εθνικοί θησαυροί και τα οποία έχουν παρανόμως απομακρυνθεί από το έδαφος του συγκεκριμένου κράτους

⁵⁷ ΕΕ 2014, L 159/1

μέλους. Πρόκειται για την πιο πρόσφατη τροποποίηση της αρχικής Οδηγίας 93/7/ΕΟΚ, η οποία στο μεταξύ δέχθηκε τροποποιήσεις από τις Οδηγίες 96/100/ΕΚ και 2001/38/ΕΚ.

Στο άρθρο 2 της Οδηγίας δίνεται συγκεκριμένος ορισμός της έννοιας «πολιτιστικό αγαθό», εν αντιθέσει με τον περιγραφικό ορισμό του Κανονισμού 116/2009, που παρουσιάστηκε ανωτέρω.

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου:

***«Πολιτιστικό αγαθό»:** Ένα αγαθό το οποίο, πριν ή μετά την παράνομη απομάκρυνσή του από το έδαφος κράτους μέλους, έχει χαρακτηριστεί ή οριστεί από κράτος μέλος ως «εθνικός θησαυρός καλλιτεχνικής, ιστορικής ή αρχαιολογικής αξίας» κατ' εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας ή των εθνικών διοικητικών διαδικασιών κατά την έννοια του άρθρου 36 ΣΛΕΕ·*

Ακολουθώντας, στην επόμενη παράγραφο, η Οδηγία προσδιορίζει ρητά την έννοια του πολιτιστικού αγαθού που απομακρύνθηκε παράνομα από έδαφος κράτους μέλους:

«Παράνομα απομακρυνθέν από το έδαφος κράτους μέλους»:

α) απομακρυνθέν από το έδαφος κράτους μέλους κατά παράβαση των κανόνων του σχετικά με την προστασία των εθνικών θησαυρών ή κατά παράβαση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 116/2009, ή

β) μη επιστραφέν μετά την παρέλευση της προθεσμίας για νόμιμη προσωρινή απομάκρυνση ή κατά παράβαση ενός από τους άλλους όρους της προσωρινής αυτής απομάκρυνσης·

Επίσης, επεξηγούνται οι όροι **«αιτούν κράτος μέλος»**, δηλαδή το κράτος μέλος από το έδαφος του οποίου έχει απομακρυνθεί παράνομα το πολιτιστικό αγαθό, καθώς και **«κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση»**, δηλαδή το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου βρίσκεται το πολιτιστικό αγαθό που έχει απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος άλλου κράτους μέλους.

Ως **«επιστροφή»**, νοείται, σύμφωνα με την Οδηγία, η υλική επαναφορά του πολιτιστικού αγαθού στο έδαφος του αιτούντος κράτους μέλους. Ως **«νομέας»**, ορίζεται το πρόσωπο που έχει τη φυσική εξουσία επί του πολιτιστικού αγαθού για

ίδιο λογαριασμό, ενώ ως «**κάτοχος**», το πρόσωπο που έχει τη φυσική εξουσία επ' αυτού για λογαριασμό τρίτου. Τέλος, ως «**δημόσιες συλλογές**» ορίζονται οι συλλογές οι οποίες χαρακτηρίζονται ως δημόσιες σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους μέλους (ή της τοπικής ή περιφερειακής αρχής) του οποίου αυτές αποτελούν ιδιοκτησία. Σημειώνεται εδώ ότι σχετικά με συλλογές οι οποίες ανήκουν σε οργανισμούς και προκειμένου αυτές οι συλλογές να χαρακτηριστούν ως «δημόσιες», πρέπει ο οργανισμός να αποτελεί ιδιοκτησία του αντίστοιχου κράτους μέλους ή της τοπικής ή περιφερειακής αρχής ή να χρηματοδοτείται σε σημαντικό βαθμό από το εν λόγω κράτος μέλος ή την τοπική ή περιφερειακή αρχή.

Η παρούσα Οδηγία περιγράφει λεπτομερώς τις υποχρεώσεις που έχουν τα κράτη μέλη προκειμένου να αναζητήσουν ή να διευκολύνουν το αιτούν κράτος μέλος κατά την αναζήτηση ενός πολιτιστικού αγαθού, το οποίο νομίμως ανήκει στην κυριότητά του και έχει παρανόμως εξαχθεί από την επικράτειά του.

Με σκοπό τη συνεργασία και τη μεταξύ τους διαβούλευση, οι κεντρικές αρχές των κρατών μελών χρησιμοποιούν μία μονάδα του **συστήματος πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά (International Market Information System - IMI)**, το οποίο έχει θεσπιστεί με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2012, ειδικά προσαρμοσμένη για τα πολιτιστικά αγαθά⁵⁸. Μπορούν να χρησιμοποιούν το IMI για να διαδίδουν κάθε πληροφορία σχετικά με τα πολιτιστικά αγαθά που έχουν κλαπεί ή απομακρυνθεί από την επικράτειά τους. Τα κράτη μέλη αποφασίζουν σχετικά με τη χρήση του IMI και από άλλες αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας.

Πολύ σημαντική ρύθμιση συνιστά το άρθρο 6 της οδηγίας, το οποίο θεσπίζει διαδικασία αγωγής ενώπιον αρμοδίου δικαστηρίου από το αιτούν κράτος μέλος κατά του κράτους μέλους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση επιστροφής του πολιτιστικού αγαθού. Προκειμένου να γίνει δεκτή από το δικαστήριο η αγωγή, πρέπει το δικόγραφο να συνοδεύεται:

- α) από έγγραφο στο οποίο **περιγράφεται το αγαθό** που αποτελεί αντικείμενο της διαφοράς και στο οποίο βεβαιώνεται ότι αυτό αποτελεί πολιτιστικό αγαθό
- β) από δήλωση των αρμοδίων αρχών του αιτούντος κράτους μέλους, σύμφωνα με την οποία το πολιτιστικό αγαθό **απομακρύνθηκε παράνομα** από το έδαφός του.

⁵⁸ ΕΕ 2012, L 316

Κατά συνέπεια, ένα ενδιάμεσο συμπέρασμα που εξάγεται είναι ότι το ισχύον πλαίσιο για την επιστροφή των παρανόμως απομακρυνθέντων πολιτιστικών αγαθών είναι πλέον ιδιαιτέρως αυστηρό και απαιτεί την πλήρη συμμόρφωση όλων των κρατών μελών με το περιεχόμενο της οδηγίας, αφήνοντας ευθέως και ρητά ανοικτή και τη δυνατότητα δικαστικής επίλυσης των σχετικών διαφορών.

Εφόσον διαταχθεί η επιστροφή του πολιτιστικού αγαθού, το αρμόδιο δικαστήριο του κράτους μέλους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση ορίζει υπέρ του νομέα εύλογη **αποζημίωση** ανάλογα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι ο νομέας αποδεικνύει ότι επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια και προσοχή κατά την απόκτηση του αγαθού.

Επίσης, άξια αναφοράς είναι η διάταξη του άρθρου 8 της οδηγίας αναφορικά με τα διαστήματα παραγραφής της αγωγής επιστροφής της παράνομης εξαγωγής. Συγκεκριμένα, το άρθρο διακρίνει τριών ειδών χρονικά διαστήματα παραγραφής:

α) Η αγωγή επιστροφής παραγράφεται μετά την παρέλευση **τριών ετών** από την ημερομηνία κατά την οποία η αρμόδια κεντρική αρχή του αιτούντος κράτους μέλους έλαβε γνώση του τόπου όπου βρισκόταν το πολιτιστικό αγαθό καθώς και της ταυτότητας του νομέα ή του κατόχου του.

β) Σε κάθε περίπτωση η αγωγή παραγράφεται μετά την παρέλευση **τριάντα ετών** από την ημερομηνία κατά την οποία το πολιτιστικό αγαθό απομακρύνθηκε παράνομα από το έδαφος του αιτούντος κράτους μέλους

γ) **Εξαίρεση** στους δύο παραπάνω κανόνες συνιστούν τα αγαθά που αποτελούν τμήματα δημόσιας συλλογής ή ανήκουν σε καταλόγους εκκλησιαστικών ή άλλων θρησκευτικών ιδρυμάτων, τα οποία εδρεύουν σε κάποιο κράτος μέλος και υπόκεινται σε ειδικό σύστημα προστασίας σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Για τα εν λόγω αγαθά η αγωγή επιστροφής παραγράφεται μετά την παρέλευση **εβδομήντα πέντε ετών** από την ημερομηνία κατά την οποία απομακρύνθηκαν, εκτός εάν πρόκειται για κράτη μέλη όπου η αγωγή είναι απαράγραφτη ή εάν υπάρχουν διμερείς συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών οι οποίες ορίζουν προθεσμία μεγαλύτερη των 75 ετών.

Οι **δαπάνες** που προκύπτουν από την εκτέλεση της απόφασης που διατάσσει την επιστροφή του πολιτιστικού αγαθού βαρύνουν το αιτούν κράτος μέλος. Το ίδιο ισχύει και για το κόστος των μέτρων που αναφέρονται στο άρθρο 5 σημείο 4), ήτοι των

μέτρων που έχουν αναλάβει τα υπόλοιπα κράτη μέλη στην προσπάθειά τους να συνδράμουν το αιτούν κράτος μέλος για την ανεύρεση και επιστροφή του απομακρυνθέντος πολιτιστικού αγαθού.

Η καταβολή της εύλογης αποζημίωσης και των δαπανών που αναφέρονται στα άρθρα 10 και 11 της Οδηγίας δεν θίγει το δικαίωμα του αιτούντος κράτους μέλους να αξιώσει την **απόδοση των ποσών αυτών από τα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα** για την παράνομη απομάκρυνση του πολιτιστικού αγαθού από το έδαφός του.

Η Οδηγία αυτή ισχύει για όσα πολιτιστικά αγαθά απομακρύνθηκαν από το έδαφος κράτους μέλους μετά την 1^η Ιανουαρίου 1993, ενώ η κυριότητα του πολιτιστικού αγαθού μετά την επιστροφή του διέπεται από το δίκαιο του αιτούντος κράτους μέλους. Ωστόσο, τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα, σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 15 της οδηγίας, να εφαρμόσουν το σύστημα που η ισχύουσα οδηγία προβλέπει και στις αιτήσεις επιστροφής πολιτιστικών αγαθών που απομακρύνθηκαν παράνομα από το έδαφος άλλων κρατών μελών πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993.

Προσεγγίζοντας κριτικά το περιεχόμενο της οδηγίας, επιβάλλεται να σταθεί κανείς στο ακροτελεύτιο άρθρο της, το οποίο θεσπίζει πενταετή διαδικασία ελέγχου των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή της. Συγκεκριμένα, από τη θέση σε ισχύ της οδηγίας και μέχρι τις 18 Δεκεμβρίου 2015 τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλουν στην Επιτροπή έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας. Μετά από την ημερομηνία αυτή τα κράτη μέλη υποχρεούνται πλέον να υποβάλλουν στην Επιτροπή την εν λόγω έκθεση κάθε πέντε έτη.

Αντιστοίχως, κάθε πέντε έτη η Επιτροπή παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα της παρούσας οδηγίας. Μάλιστα, αν αυτό κρίνεται απαραίτητο, η έκθεση μπορεί να συνοδεύεται και από κατάλληλες βελτιωτικές προτάσεις.

Συμπερασματικά, η εισαγωγή της οδηγίας στο ενωσιακό δίκαιο ως αντικατάσταση της προϊσχύσας Οδηγίας 93/7/ΕΟΚ κρίνεται ιδιαίτερος σημαντική και παρουσιάζει με τον πιο έκδηλο τρόπο τις προθέσεις της Ένωσης αναφορικά με τη διαχείριση και επιστροφή στο νόμιμο έδαφος των παρανόμως εξαχθέντων πολιτιστικών αγαθών. Η

ρητή αναφορά στη δυνατότητα δικαστικής διευθέτησης των σχετικών ζητημάτων παράλληλα με το αίτημα επιστροφής ενός πολιτιστικού αγαθού βελτιώνει ουσιαστικά το σχετικό θεσμικό πλαίσιο.

Χαρακτηριστικό της πρακτικής χρησιμότητας του νομοθετήματος αποτελεί το γεγονός ότι όλα ανεξαιρέτως τα κράτη μέλη έσπευσαν εγκαίρως να το ενσωματώσουν στις εθνικές τους έννομες τάξεις, αξιοποιώντας κάθε πρόσφορο μέσο θεσμοθέτησης⁵⁹. Στα θετικά της οδηγίας καταγράφεται, επίσης, η καθιέρωση της ευρείας χρήσης της ειδικής μονάδας του ηλεκτρονικού συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών “IMI” για τα πολιτιστικά αγαθά, γεγονός που ευνοεί την άμεση διακρατική συνεργασία και την επιτάχυνση των σχετικών διαδικασιών εντοπισμού του πολιτιστικού αγαθού, του νομέα ή του κατόχου του και του εδάφους στο οποίο αυτό βρίσκεται τη δεδομένη στιγμή, προκειμένου να καταστεί άμεσα δυνατή η επιστροφή του στο αιτούν κράτος μέλος.

Φυσικά, τον μεγαλύτερο μάρτυρα της αποτελεσματικότητας ή μη της οδηγίας θα αποτελέσει η πρώτη αξιολόγηση που θα συναχθεί από τις εκθέσεις των κρατών μελών που θα υποβληθούν με τη συμπλήρωση της πενταετίας από τη θέση της οδηγίας σε ισχύ (2014-2019).

Αναγιγνώσκοντας παράλληλα τα τρία νομοθετήματα, τον Κανονισμό (ΕΚ) 116/2009, τον εκτελεστικό Κανονισμό (ΕΕ) 1081/2012 και την Οδηγία 2014/60/ΕΕ, εξάγεται το συμπέρασμα ότι συγκροτούν ένα σύγχρονο σύστημα προστασίας των πολιτιστικών αγαθών στον ενωσιακό χώρο. Οι κίνδυνοι της αρχαιοκαπηλίας και της εν γένει παράνομης εξαγωγής πολιτιστικών αγαθών από μια ενωσιακή εδαφική επικράτεια αντιμετωπίζονται με ένα πλέγμα μέσων το οποίο αξιοποιεί τις δυνατότητες της σύγχρονης τεχνολογίας, παράλληλα με εκείνες των αρμόδιων δικαστικών αρχών. Επίσης, η ύπαρξη συγκεκριμένου καταλόγου πολιτιστικών αγαθών που προστατεύονται από το ενωσιακό δίκαιο διαφωτίζει αρκετά το τοπίο του προσδιορισμού της έννοιας του πολιτιστικού αγαθού.

Το ενδεχόμενο της καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος του χαρακτηρισμού ενός πολιτιστικού αγαθού αποκλειστικά ως εθνικού θησαυρού με απώτερο σκοπό την αποτροπή της εξόδου του από το έδαφος ενός κράτους μέλους είναι πάντα υπαρκτό.

⁵⁹ Εθνικά μέτρα εφαρμογής της Οδηγίας 2014/60/ΕΕ, που κοινοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/NIM/?uri=CELEX%3A32014L0060>

Ωστόσο, αναλύοντας συνδυαστικά το πνεύμα των τριών νομοθετημάτων, μπορεί να εξαχθεί ένα δεύτερο, έμμεσο, αλλά εξίσου σημαντικό συμπέρασμα: Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο επιδιώκει ευθέως να νομιμοποιήσει την ελεύθερη κυκλοφορία πολιτιστικών αγαθών, ακόμα και αν αυτά έχουν και χαρακτηριστικά εθνικού θησαυρού, προστατεύοντάς τα, παράλληλα, από την αυθαίρετη και παράνομη εξαγωγή και διακίνηση χωρίς ειδική άδεια του ιδιοκτήτη τους ή του κράτους μέλους. Η καθιέρωση συγκεκριμένων τύπων άδειας εξαγωγής, που εισήγαγε ο Κανονισμός (ΕΚ) 116/2009, λειτουργεί αποτελεσματικά προς αυτή την κατεύθυνση, συγκεκριμενοποιώντας τους λόγους εξαγωγής ενός πολιτιστικού αγαθού. Ιδίως δε για αγαθά που ανήκουν σε «δημόσιες συλλογές», ήτοι είναι ιδιοκτησία του δημοσίου, μίας τοπικής ή περιφερειακής αρχής ή ενός δημόσιου οργανισμού, η ειδική ρύθμιση περί 75ετούς παραγραφής της αγωγής επιστροφής τους καταδεικνύει την ιδιαίτερη αξία που έχουν για την Ένωση και τα κράτη μέλη.

Καταλήγοντας, τα νομοθετήματα ευνοούν τη νόμιμη ελεύθερη κυκλοφορία πολιτιστικών αγαθών, ακόμη και εχόντων στοιχεία εθνικού θησαυρού, επιδιώκοντας να δώσουν την ευκαιρία στους πολίτες όσο το δυνατόν περισσότερων κρατών μελών να τα θαυμάσουν ως στοιχεία ενός ενιαίου πολιτιστικού τοπίου. Παράλληλα, θέτουν αυστηρό πλαίσιο προστασίας των αγαθών αυτών από ενδεχόμενες κακόβουλες ενέργειες τρίτων ως προς τη διακίνησή τους. Ο χρόνος θα δείξει αν το νέο νομικό πλαίσιο της Ένωσης για τα πολιτιστικά αγαθά θα αποδειχθεί ευνοϊκό για την προστασία και την ασφαλή προβολή τους, αλλά ταυτόχρονα και αποτρεπτικό για όποιον αποσκοπεί στην παράνομη εκμετάλλευση της αξίας τους.

3.2.3 Οδηγία 2011/77: Πνευματική ιδιοκτησία

Η Οδηγία 2011/77/ΕΕ⁶⁰ αποτελεί τροποποίηση της Οδηγίας 2006/116/ΕΚ⁶¹ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για τη διάρκεια προστασίας του δικαιώματος πνευματικής ιδιοκτησίας και ορισμένων συγγενικών δικαιωμάτων. Η προϊσχύσασα οδηγία κάλυψε το ενωσιακό πλαίσιο προστασίας της πνευματικής ιδιοκτησίας, όπως αυτό είχε προσδιοριστεί από τις πρώτες σχετικές κοινοτικές οδηγίες 93/83/ΕΟΚ⁶² και 93/98/ΕΟΚ⁶³.

⁶⁰ ΕΕ 2011, L 265/1

⁶¹ ΕΕ 2006, L 372/12

⁶² ΕΕ 1993, L 248/15

⁶³ ΕΕ 1993, L 290/9

Η Οδηγία 2006/116 όρισε τη διάρκεια προστασίας του δικαιώματος πνευματικής ιδιοκτησίας στα 70 έτη από το θάνατο του δημιουργού για τα λογοτεχνικά, καλλιτεχνικά, κινηματογραφικά ή οπτικοακουστικά έργα. Επίσης, η προστασία των συγγενικών δικαιωμάτων ενέρχεται στα 50 έτη. Αμφότερα τα συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα εξακολουθούν να ισχύουν και υπό το καθεστώς της νέας οδηγίας 2011/77.

Η νέα οδηγία τροποποίησε μια σειρά σημείων της προηγούμενης, επεκτείνοντας το πλέγμα προστασίας των πνευματικών δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τις μουσικές συνθέσεις, τα προαναφερθέντα διαστήματα διατήρησης των πνευματικών δικαιωμάτων δεν ισχύουν πλέον μόνο για τον ίδιο τον δημιουργό αλλά καλύπτουν μέχρι και τον τελευταίο των επιζώντων συγγενών του. Ασχέτως του αν τα πρόσωπα αυτά χαρακτηρίζονται ή όχι συνδημιουργοί του έργου, η παραγραφή των πνευματικών δικαιωμάτων εκκινεί 70 έτη μετά των θάνατο και του τελευταίου εξ αυτών.

Στο επόμενο άρθρο της νέας οδηγίας η 70ετία ορίζεται πλέον ως το χρονικό διάστημα απόσβεσης κάθε είδους συγγενικών δικαιωμάτων, αντί της 50ετίας που ίσχυε μέχρι πρότινος. Ως προς τα φωνογραφήματα, *«αρμοδιότητα των κρατών μελών είναι να καθορίσουν το αν οι συμβάσεις για μεταβίβαση ή εκχώρηση διά των οποίων ένας ερμηνευτής ή εκτελεστής δικαιούται να ζητήσει επαναλαμβανόμενες πληρωμές και οι οποίες έχουν συναφθεί πριν από την 1^η Νοεμβρίου 2013 μπορούν να τροποποιηθούν μετά το 50ό έτος αφότου το φωνογράφημα δημοσιεύθηκε νόμιμα ή ελλείψει της δημοσίευσης αυτής, το 50ό έτος αφότου κοινοποιήθηκε νόμιμα στο κοινό.»*. (άρθρο 10α παρ. 2).

Συμπερασματικά, είναι προφανής η επιδίωξη του ενωσιακού νομοθέτη να εναρμονιστούν οι εθνικές νομοθεσίες όλων των κρατών μελών όσον αφορά την προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας. Η διαρκής επικαιροποίηση του παραγώγου δικαίου στο θέμα αυτό λειτουργεί παράλληλα με την πορεία της εμβάθυνσης της εσωτερικής αγοράς. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων της διάνοιας δε μπορεί παρά να προσδιορίζεται από σαφές θεσμικό πλαίσιο κοινό για όλα τα κράτη μέλη.

3.2.4 Τα επόμενα βήματα: Η Ψηφιακή Ενιαία Αγορά

Καθώς η Ευρώπη έχει εισέλθει ραγδαία στην ψηφιακή εποχή, ήδη έχει κριθεί απαραίτητη η ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών προς την κατεύθυνση της προστασίας των ηλεκτρονικών πνευματικών δικαιωμάτων και της λειτουργίας μιας ψηφιακής αγοράς χωρίς φραγμούς στην πρόσβαση στο διαδίκτυο και τη λειτουργία του ηλεκτρονικού διασυνοριακού εμπορίου.

Βασικό πρόβλημα που εντοπίζεται στον ψηφιακό τομέα συνιστούν οι περιορισμοί του διαδικτύου, καθώς μόλις το 15% των Ευρωπαίων πραγματοποιεί ηλεκτρονικές αγορές από άλλο κράτος μέλος της ΕΕ. Επίσης, οι εταιρείες διαδικτύου και οι νεοφυείς επιχειρήσεις δεν μπορούν να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητες ανάπτυξης που προσφέρει το διαδίκτυο. Χαρακτηριστικό είναι ότι μόλις το 7% των ΜΜΕ πραγματοποιούν διασυνοριακές πωλήσεις⁶⁴. Γεγονός είναι ότι οι επιχειρήσεις και οι κυβερνήσεις δεν επωφελούνται πλήρως από τα ψηφιακά εργαλεία. Στόχος της ψηφιακής ενιαίας αγοράς είναι η άρση των ρυθμιστικών εμποδίων και τελικά η μετάβαση από 28 εθνικές ψηφιακές αγορές σε μία. Υπολογίζεται ότι μία πλήρως λειτουργική ψηφιακή ενιαία αγορά θα μπορούσε να συνεισφέρει στην ενωσιακή οικονομία περίπου 415 δισ. ευρώ ετησίως και να δημιουργήσει εκατοντάδες χιλιάδες θέσεις εργασίας.

Αντισταθμιζόμενη τη μεγάλη αναγκαιότητα ανάληψης σχετικής δράσης, η Επιτροπή δημοσιοποίησε, τον Μάιο του 2015, 16 συγκεκριμένες πρωτοβουλίες για τη λειτουργία της Ψηφιακής Ενιαίας Αγοράς⁶⁵, τις οποίες δεσμεύτηκε να υλοποιήσει μέχρι το τέλος του 2016. Οι πρωτοβουλίες είναι διαρθρωμένες σε τρεις μεγάλους «πυλώνες» - στόχους:

1. Πυλώνας Ι: Βελτίωση της πρόσβασης των καταναλωτών και των επιχειρήσεων σε ψηφιακά αγαθά και υπηρεσίες σε όλη την Ευρώπη.

- 1.1. Εναρμονισμένοι κανόνες για τη διευκόλυνση του ηλεκτρονικού εμπορίου
- 1.2. επιβολή των κανόνων προστασίας των καταναλωτών με ταχύτερο και ενιαίο τρόπο, χάρη στην αναθεώρηση του κανονισμού για τη συνεργασία σε θέματα προστασίας των καταναλωτών

⁶⁴ Factsheets on Digital Single Market http://ec.europa.eu/priorities/publications/factsheets-digital-single-market_en

⁶⁵ Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 06.05.2015: Μια ψηφιακή ενιαία αγορά για την Ευρώπη: η Επιτροπή παρουσιάζει 16 πρωτοβουλίες για την υλοποίησή της. Βλ. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_el.htm

- 1.3. Αναθεώρηση του κανονισμού για τη συνεργασία σε θέματα προστασίας των καταναλωτών⁶⁶, με στόχο την επιβολή κανόνων προστασίας των καταναλωτών με ταχύτερο και ενιαίο τρόπο.
 - 1.4. Εξάλειψη του αδικαιολόγητου γεωγραφικού αποκλεισμού
 - 1.5. Εντοπισμός πιθανών προβλημάτων ανταγωνισμού που επηρεάζουν τις ευρωπαϊκές αγορές ηλεκτρονικού εμπορίου (ήδη έχει ξεκινήσει σχετική έρευνα)
 - 1.6. Θέσπιση σύγχρονης, πιο ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας
 - 1.7. Επανεξέταση της οδηγίας για τη δορυφορική και καλωδιακή μετάδοση⁶⁷
 - 1.8. Καθέρωση κοινού ελάχιστου ποσοστού ΦΠΑ από όλα τα κράτη μέλη, για τη στήριξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων
- 2. Πυλώνας II: Δημιουργία κατάλληλων συνθηκών και ισότιμων όρων ανταγωνισμού για την εξάπλωση των ψηφιακών δικτύων και των καινοτόμων υπηρεσιών.**
- 2.1. Μεταρρύθμιση των τηλεπικοινωνιακών κανόνων της ΕΕ
 - 2.2. Θέπιση νέου πλαισίου οπτικοακουστικών μέσων
 - 2.3. Ανάλυση ρόλου διαδικτυακών πλατφορμών στην αγορά και πρόληψη παράνομου περιεχομένου στο διαδίκτυο
 - 2.4. Αναθεώρηση της οδηγίας για την προστασία των προσωπικών δεδομένων στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών⁶⁸. Στόχος η ενίσχυση της εμπιστοσύνης και της ασφάλειας στις ψηφιακές υπηρεσίες, κυρίως όσον αφορά τον χειρισμό προσωπικών δεδομένων.
 - 2.5. Δημιουργία εταιρικής σχέσης για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο
- 3. Πυλώνας III: Μεγιστοποίηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης της ψηφιακής οικονομίας.**
- 3.1. Ανάληψη «ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας για την ελεύθερη ροή δεδομένων», με στόχο την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
 - 3.2. Προσδιορισμός προτεραιοτήτων ως προς τα πρότυπα και τη διαλειτουργικότητα σε τομείς όπως η ηλεκτρονική υγεία και ο σχεδιασμός των μεταφορών ή της ενέργειας.

⁶⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2006/2004, L 364/1

⁶⁷ Οδηγία (ΕΕ) 2001/29/ΕΚ, L 167/10

⁶⁸ Οδηγία (ΕΕ) 2002/58/ΕΚ, L 201/37

3.3. Στήριξη κοινωνίας χωρίς αποκλεισμούς, με αξιοποίηση των δυνατοτήτων του διαδικτύου από όλους τους πολίτες και νέο σχέδιο δράσης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Η υλοποίηση των πρωτοβουλιών αυτών βρίσκεται σε εξέλιξη. Ήδη, τον Δεκέμβριο του 2015 η Επιτροπή δημοσιοποίησε πρόταση κανονισμού για τη φορητότητα του νομικού περιεχομένου⁶⁹. Ο εν λόγω κανονισμός στοχεύει στη διευκόλυνση των ερευνητών που χρησιμοποιούν τεχνολογίες «εξόρυξης κειμένων και δεδομένων» στην ανάλυση μεγάλου όγκου δεδομένων. Επίσης, περιλαμβάνει ρύθμιση για τους **εκπαιδευτικούς που παραδίδουν διαδικτυακά μαθήματα**, το έργο των οποίων θα υπόκειται στο εξής σε κανόνες ενιαίους για όλη την Ένωση. Το προτεινόμενο νομοθέτημα περιλαμβάνει, ακόμα, ρύθμιση για **πρόσβαση των ατόμων με αναπηρία σε περισσότερα πολιτιστικά έργα**. Τέλος, η Επιτροπή έχει δεσμευτεί να αξιολογήσει την ανάγκη να μειωθεί η νομική αβεβαιότητα για τους χρήστες του διαδικτύου που αναφορτώνουν δικές τους φωτογραφίες από κτήρια και έργα τέχνης που βρίσκονται μόνιμα σε **δημόσιους χώρους** (ελευθερία του πανοράματος).

Στην ομιλία του για την Κατάσταση της Ένωσης, τον Σεπτέμβριο του 2016, ο Πρόεδρος Juncker τόνισε την ανάγκη υιοθέτησης «*εκσυγχρονισμένων ενωσιακών κανόνων για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, με στόχο την ανάπτυξη και τη διάδοση του ευρωπαϊκού πολιτισμού*»⁷⁰, προβαίνοντας σε προτάσεις που συμπληρώνουν τον προεκτεθέντα κανονισμό που ήδη έχει προταθεί.

Επίσης, τον Μάιο του 2016 παρουσιάστηκε πρόταση αναθεώρησης της οδηγίας για τα οπτικοακουστικά μέσα⁷¹, καθώς στοχευμένη προσέγγιση της Επιτροπής για τις ηλεκτρονικές πλατφόρμες. Προς το τέλος του φθινοπώρου του 2016 η Επιτροπή αναμένεται να προτείνει τη βελτίωση της επιβολής όλων των τύπων δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

⁶⁹ Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για διεύρυνση πρόσβασης σε διαδικτυακό περιεχόμενο και εκσυγχρονισμό των κανόνων της ΕΕ περί πνευματικής ιδιοκτησίας (09.12.2015) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6261_el.htm

⁷⁰ Ομιλία του Προέδρου της Επιτροπής, Jean-Claude Juncker, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για την Κατάσταση της Ένωσης το 2016, 14.09.2016, βλ. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3010_el.htm

⁷¹ Οδηγία 2010/13/ΕΕ, L 95/1

Κριτική στις νέες ρυθμίσεις

Η συχνότητα και ο στοχευμένος χαρακτήρας των πρωτοβουλιών που αναλαμβάνει η Ένωση σε νομοθετικό επίπεδο για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου για την προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας φανερώνει την ξεκάθαρη πρόθεσή της να συμβαδίσει με τα προτάγματα των καιρών και να ανταποκριθεί στις υψηλές απαιτήσεις της ψηφιακής εποχής. Είτε πρόκειται για τις κλασικές μορφές της πνευματικής ιδιοκτησίας (έντυπα, κινηματογραφικά έργα, φωνογραφήματα, μουσικές συνθέσεις, θεατρικά έργα κ.ο.κ.) είτε για τις σύγχρονες ψηφιακές εφαρμογές της (ηλεκτρονικά δεδομένα, διαδικτυακό εμπόριο προϊόντων της διάνοιας, πρόσβαση ατόμων με αναπηρία σε πολιτιστικά αγαθά κ.ο.κ.), ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο επιβάλλεται να περιλαμβάνει πρόνοιες και ολοκληρωμένες διατάξεις που να καλύπτουν όλο το φάσμα των μέσων δημιουργίας, διατήρησης και διάθεσης στο κοινό των πνευματικών αγαθών.

Η διακηρυχθείσα στρατηγική για την ψηφιακή ενιαία αγορά λειτουργεί προς τη σωστή κατεύθυνση. Ο στόχος της πρωτοβουλίας, έτσι όπως συμπεραίνεται από τη μελέτη των δράσεων που τη συγκροτούν, είναι μάλλον διπλός: Αφενός προσπάθεια κατάργησης όλων των φραγμών και εμποδίων που τίθενται στην ελεύθερη πρόσβαση στο διαδίκτυο και κυρίως στη διασυνοριακή ηλεκτρονική ανταλλαγή των προϊόντων του πνεύματος, αλλά αφετέρου μέγιστη δυνατή προστασία των προσωπικών δεδομένων κατά τη χρήση των ψηφιακών μέσων.

Το βασικό κριτικό σημείο που μπορεί επί του παρόντος να τεθεί είναι το αν πράγματι η νέα επιχειρησιακή προσέγγιση της Ένωσης στο ζήτημα της προστασίας των πνευματικών δικαιωμάτων, στην κλασική και την ψηφιακή τους διάσταση, θα βρει άξιους συμπαραστάτες τα ίδια τα κράτη μέλη, ανοίγοντας πραγματικά διευρωπαϊκούς δρόμους πρόσβασης στα προϊόντα της κοινής κουλτούρας για όλους τους πολίτες, χωρίς εξαιρέσεις και αποκλεισμούς. Ο χρόνος, αλλά και η εξωστρέφεια που πάντα χαρακτηρίζει τον πνευματικό και τον καλλιτεχνικό τομέα, πρέπει να θεωρούνται σύμμαχοι στη μεγάλη αυτή προσπάθεια της ανεμπόδιστης και ασφαλούς ανάδειξης της πολιτιστικής πολυμορφίας της Ευρώπης.

3.3 Ευρωπαϊκά Προγράμματα για τον Πολιτισμό

Τα ενωσιακά προγράμματα για τον πολιτισμό μετρούν ήδη αρκετές δεκαετίες συνεισφοράς, ενισχύοντας επιχειρησιακά και χρηματοδοτικά μία ευρύτατη γκάμα δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τον πολιτισμό. Διαδοχικές περίοδοι χαρακτηρίστηκαν από προγράμματα όπως το «Καλειδοσκόπιο», το «Ραφαέλ», η «Αριάδνη», το MEDIA και το «Πολιτισμός 2000». Ακολούθως, παρουσιάζονται αναλυτικά τα προγράμματα της παρελθούσας και της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου, «Πολιτισμός 2007-2013» και «Δημιουργική Ευρώπη 2014-2020».

3.3.1 Πρόγραμμα «Πολιτισμός» 2007-2013

Το πρόγραμμα «Πολιτισμός» αποτέλεσε το βασικό εργαλείο χρηματοδότησης και προγραμματισμού της πολιτιστικής συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά την παρελθούσα προγραμματική περίοδο 2007-2013.

Τέθηκε σε ισχύ με την Απόφαση 1855/2006/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁷². Θεσμικά καλύφθηκε από το νομικό πλαίσιο του άρθρου 167 ΣΛΕΕ και αποτέλεσε συνέχεια και ολοκλήρωση του επιτυχημένου προγράμματος «Πολιτισμός 2000» και των παλαιότερων προγραμμάτων «Ραφαέλ», «Αριάδνη» και «Καλειδοσκόπιο». Κεντρική επιδίωξη του προγράμματος ήταν η η ανάδειξη ενός **κοινού πολιτιστικού χώρου** για τους Ευρωπαίους, με σκοπό την προώθηση της διαμόρφωσης μίας κοινής **ευρωπαϊκής ταυτότητας**.

Το πρόγραμμα διαρθρώθηκε σε τρεις επιμέρους στόχους:

- προώθηση της **διακρατικής κινητικότητας των εργαζομένων** στον τομέα του πολιτισμού·
- ενθάρρυνση της **διακρατικής κυκλοφορίας των καλλιτεχνικών και πολιτιστικών έργων και προϊόντων** πέρα από τα εθνικά σύνορα·
- ενθάρρυνση του **διαπολιτισμικού διαλόγου**.

Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος ανήλθε στα 400 εκατομμύρια ευρώ, με το 77% αυτών να αξιοποιείται για υποστήριξη πολιτιστικών ενεργειών, το 10% για υποστήριξη οργανισμών σχετιζόμενων με πολιτιστικά δρώμενα, το 5% για ανάλυση και ενημέρωση και το 8% για τη διαχείριση του προγράμματος. Σημειώνεται ότι,

⁷² Απόφαση 1855/2006/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12.12.2006 σχετικά με τη θέσπιση του προγράμματος «Πολιτισμός» (2007-2013).

προκειμένου να λάβει υποστήριξη από την ΕΕ, ένα σχέδιο δράσης όφειλε να καλύπτει έναν ή περισσότερους από τους παραπάνω στόχους.

Ο ρόλος της Επιτροπής στην υλοποίηση του προγράμματος ήταν καίριος, καθώς εκείνη συνέστησε τρία επίπεδα παρέμβασης, καθένα από τα οποία ανταποκρινόταν σε διαφορετικές ανάγκες του πολιτιστικού τομέα:

- **Στήριξη πολιτιστικών ενεργειών.** Η απόφαση αυτή προσδιόρισε συγκεκριμένα είδη πολιτιστικών ενεργειών οι οποίες μπορούν να λάβουν υποστήριξη από την ΕΕ.
- **Στήριξη σε οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στον πολιτιστικό τομέα.** Αφορούσε οργανισμούς οι οποίοι διαθέτουν δυνητική ακτινοβολία στο επίπεδο όλης της ΕΕ ή καλύπτουν τουλάχιστον επτά ευρωπαϊκές χώρες.
- **Στήριξη εργασιών ανάλυσης, συλλογής και διάδοσης πληροφοριών και μεγιστοποίησης της επίδρασης των σχεδίων στον τομέα της πολιτιστικής συνεργασίας.** Σκοπός, η αύξηση του όγκου και της ποιότητας των πληροφοριών, αλλά και των αριθμητικών στοιχείων σχετικά με την πολιτιστική συνεργασία και την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτιστικής πολιτικής. Δημιουργήθηκαν «πολιτιστικά σημεία επαφής» με αρμοδιότητα τη διάδοση του προγράμματος και την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ενθάρρυνση για συμμετοχή φορέων σε αυτό. Βασικό εργαλείο επικοινωνίας της δράσης αυτής, το Διαδίκτυο.

Ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του προγράμματος (Ιανουάριος 2011)

Τον Ιανουάριο του 2011 δημοσιεύθηκε η ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης⁷³ του προγράμματος Πολιτισμός, η οποία σημείωσε επιτυχίες και συστάσεις προς τους αρμόδιους φορείς. Ενδεικτικά αναφέρεται⁷⁴: *Την περίοδο 2007-2009 χορηγήθηκαν περισσότερες από 700 επιχορηγήσεις σε πολιτιστικούς φορείς στο πλαίσιο του προγράμματος, οι οποίες διοχετεύτηκαν σε 3.000 οργανισμούς συνολικά, ενώ οι συνολικές πληρωμές επιχορηγήσεων ανήλθαν σε πάνω από 120 εκατ. ευρώ. Η απαίτηση συγχρηματοδότησης ενθάρρυνε την κινητοποίηση και άλλων πόρων σε εθνικό επίπεδο. Οι δραστηριότητες που υποστηρίχθηκαν προσεγγίζουν το ευρύτερο κοινό και*

⁷³ Ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος Πολιτισμός. [COM/2010/0810]. Η τελική έκθεση δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52010DC0810>.

⁷⁴ Απόσπασμα της έκθεσης αξιολόγησης που συνέταξε η εταιρεία ECOTEC Research and Consulting Ltd για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

αυξάνουν την πρόσβαση στον ευρωπαϊκό πολιτισμό. Η στήριξη για λογοτεχνική μετάφραση βοήθησε στη μετάφραση άνω των 1.600 βιβλίων κατά τη διάρκεια της 3ετούς περιόδου, παρέχοντας σε 1,4 εκατομμύρια περίπου αναγνώστες πρόσβαση σε (νέα) ευρωπαϊκή λογοτεχνία.

Οι Πολιτιστικές Πρωτεύουσες της Ευρώπης προσελκύουν τακτικά εκατομμύρια ανθρώπους και κινητοποιούν χιλιάδες εθελοντές. Το Λίβερπουλ, π.χ., προσέλκυσε 10 εκατομμύρια επισκέπτες κατά τη διάρκεια του 2008. Οι Ευρωπαϊκές Ημέρες Πολιτιστικής Κληρονομιάς 2009 προσέλκυσαν 25 εκατομμύρια επισκέπτες σε ολόκληρη την Ευρώπη, ενώ τα ευρωπαϊκά βραβεία «European Boarder Breakers Awards» τα πληροφορήθηκαν εκατοντάδες χιλιάδες Ευρωπαίοι μέσω μεταδόσεων από 12 τηλεοπτικούς σταθμούς, 24 ραδιοφωνικούς σταθμούς σε 24 διαφορετικές χώρες και στο διαδίκτυο. Οι περισσότεροι φορείς υλοποίησης έργων θεώρησαν ότι είχαν επιτυχία στις δραστηριότητες που είχαν αναλάβει για την επιδίωξη των εν λόγω στόχων.

Ενώ, όπως φάνηκε από τα πραγματοποιηθέντα έργα, η αποτελεσματικότητα του προγράμματος ήταν μεγάλη και ταυτίστηκε απολύτως με το πνεύμα του άρθρου 167 ΣΛΕΕ⁷⁵, οι αδυναμίες του εντοπίζονται κατά κύριο λόγο στον τομέα της βιωσιμότητας. Αναλυτικότερα, όπως αναφέρει η ίδια έκθεση: «...πολλά σχέδια συνεργασίας δημιούργησαν δραστηριότητες συνέχειας, οικοδομώντας σταθερά θεμέλια για μελλοντική δραστηριότητα, ενισχύοντας μακροπρόθεσμα οφέλη και διαμορφώνοντας εταιρικές σχέσεις που είναι αρκετά ισχυρές για να αντέξουν. Ωστόσο, οι συνεχιζόμενες δραστηριότητες συνεργασίας τους εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα των οργανισμών να συνεχίσουν το έργο τους σε διεθνή κλίμακα μετά τη λήξη της χρηματοδότησης του έργου. Σε πολλές περιπτώσεις, οι δαπάνες που προέκυψαν λόγω της διακρατικής συνεργασίας σήμαιναν ότι τα έργα δεν ήταν σε θέση να συνεχιστούν πέραν της διάρκειας του προγράμματος ή, και αν ήταν δυνατόν, μόνο σε μειωμένη κλίμακα». Σύμφωνα με την έκθεση, «ο πολιτιστικός και γλωσσικός κερματισμός στην Ευρώπη και οι τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις - και ο αντίκτυπός τους στις δημόσιες δαπάνες για τον πολιτισμό και τις τέχνες - θέτουν προβλήματα για τη

⁷⁵ Σημείο 1 της έκθεσης με τίτλο «Καταλληλότητα»: «Οι στόχοι του προγράμματος συνέβαλαν στους στόχους που ορίζονται στο άρθρο 167, σύμφωνα με το οποίο η δράση της Ένωσης υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών στη βελτίωση της γνώσης και της διάδοσης του πολιτισμού και της ιστορίας των ευρωπαϊκών λαών, τη διατήρηση και προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς ευρωπαϊκής σημασίας, τις μη εμπορικές πολιτιστικές ανταλλαγές και την καλλιτεχνική και λογοτεχνική δημιουργία».

συνέχεια της κινητικότητας και της κυκλοφορίας, την οικοδόμηση ικανότητας και, έτσι, για βιώσιμες εξελίξεις στον εν λόγω τομέα».

Η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμμερίστηκε τα συμπεράσματα του αξιολογητή, σημείωσε ότι το πρόγραμμα ταυτίστηκε πλήρως με τις επιταγές του άρθρου 167 ΣΛΕΕ, ενώ η υλοποίησή του έγινε με τρόπο ικανοποιητικό για τους εμπλεκόμενους εθνικούς φορείς. Η Επιτροπή, από το 2007 και μετά, ενέτεινε σε μεγάλο βαθμό τις διαβουλεύσεις ως προς τον τομέα του πολιτισμού και δηλώνει ότι δίνει μεγάλη προσοχή στις απόψεις που εκφράζουν τα ενδιαφερόμενα μέρη στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, ενώ δεσμεύθηκε για περαιτέρω βελτιώσεις στα προγράμματα μετά το 2014.

3.3.2 Πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη» 2014-2020

Το ολοκληρωθέν πρόγραμμα για τον πολιτισμό διαδέχθηκε, κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2014-2020, το πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη»⁷⁶. Πρόκειται για ένα ιδιαιτέρως μεγαλόπνοο στρατηγικό σχέδιο για τον πολιτιστικό και τον οπτικοακουστικό τομέα, το οποίο αποτελεί το σήμα κατατεθέν μίας νέας στρατηγικής και επιχειρησιακής νοοτροπίας που διέπει πλέον σχεδόν όλα τα ευρωπαϊκά προγράμματα.

Αποτελεί συνέχεια των επιτυχημένων προγραμμάτων «Πολιτισμός» και MEDIA, τα οποία στήριξαν τον πολιτιστικό και οπτικοακουστικό τομέα για περισσότερα από 20 χρόνια. Αξιοσημείωτο χαρακτηριστικό του νέου προγράμματος είναι ο υψηλός προϋπολογισμός του, που συνιστά βασικό στοιχείο διαφοροποίησης σε σύγκριση με τα προηγούμενα προγράμματα. Ένας προϋπολογισμός ύψους 1,46 δισ. ευρώ, κατά 9% υψηλότερος από τους παλαιότερους⁷⁷.

⁷⁶ Δελτίο Τύπου, 23.11.2011: Δημιουργική Ευρώπη: Η Επιτροπή δημοσιοποιεί το σχέδιό της για την τόνωση του πολιτιστικού και του δημιουργικού τομέα http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1399_el.htm

⁷⁷ Επίσημη ιστοσελίδα του προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη» https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/about_en

Βασικοί στόχοι του προγράμματος είναι:

- Να στηρίζει τους πολιτιστικούς και δημιουργικούς τομείς προκειμένου να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες της ψηφιακής εποχής και της παγκοσμιοποίησης.
- Να δώσει τη δυνατότητα στους εν λόγω τομείς να αξιοποιήσουν τις οικονομικές τους δυνατότητες, συμβάλλοντας στην ανάπτυξη, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την κοινωνική συνοχή.
- Να παρέξει στους ευρωπαϊκούς πολιτιστικούς και οπτικοακουστικούς τομείς τη δυνατότητα να έχουν πρόσβαση σε νέες παγκόσμιες ευκαιρίες, νέες αγορές και νέα καταναλωτικά κοινά.

Προς την κατεύθυνση της επίτευξης των στόχων αυτών, το πρόγραμμα χρηματοδοτεί:

- ✓ 2.500 καλλιτέχνες και επαγγελματίες του πολιτισμού
- ✓ 2.000 κινηματογραφικές αίθουσες
- ✓ 800 κινηματογραφικές ταινίες
- ✓ 4.500 μεταφράσεις βιβλίων
- ✓ Οικονομική στήριξη σε μικρές επιχειρήσεις του πολιτιστικού ή οπτικοακουστικού τομέα, ύψους 750 εκ. ευρώ μέσα στο 2016.

Επιπλέον, το πρόγραμμα υποστηρίζει τις εξής δράσεις:

- ✓ Πολιτιστικές οργανώσεις και επαγγελματίες από την Ευρώπη θα μπορούν να λάβουν κατάρτιση για να αποκτήσουν νέες δεξιότητες, ενισχύοντας την ικανότητά τους να λειτουργούν σε διεθνές επίπεδο.
- ✓ Καλλιτέχνες και επαγγελματίες του πολιτιστικού τομέα και τα έργα τους θα χρηματοδοτηθούν ώστε να απευθυνθούν σε νέα ακροατήρια εκτός της χώρας τους.
- ✓ Τα σχέδια που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα θα απευθύνονται σε τουλάχιστον 100 εκατομμύρια πολίτες.

Δυνατότητα συμμετοχής στο πρόγραμμα έχουν οι πολιτιστικοί και δημιουργικοί φορείς από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και φορείς από μη κράτη μέλη, όπως η Νορβηγία, η Ισλανδία, η Αλβανία, η Βοσνία, η Πρώην Γιουγκοσλαβική

Δημοκρατία της Μακεδονίας, η Γεωργία, η Μολδαβία, το Μαυροβούνιο, η Σερβία, η Τουρκία και η Ουκρανία⁷⁸.

Άλλα παραδείγματα επιδοτούμενων δράσεων:

- ✓ Διεθνές Φεστιβάλ Πόλεων για τα Πολυμέσα (IN/VISIBLE CITIES)
- ✓ Πολιτιστικές Ανταλλαγές μεταξύ Πόλεων με Κοινή Ιστορική και Φυσική Κληρονομιά (CITY ACUPUNTURE)
- ✓ Κατασκευή Πολύγλωσσης Ιστοσελίδας Πολιτισμού και Κληρονομιάς (NORDESTE)
- ✓ Σύσταση Ευρωπαϊκού Δικτύου Μουσείων
- ✓ Προώθηση των λαϊκών παραδόσεων μέσα από τον «Κόσμο των Παραμυθιών» (EURO FABULA LOCI)
- ✓ Σταυροδρόμια Πολιτισμού – Ενισχύοντας τη διακρατική και διεθνή συνεργασία κρατών μελών της ΕΕ (EUNIC)
- ✓ Σύσταση Ευρωπαϊκού Δικτύου Πολιτιστικών Κέντρων

3.4 Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για τον πολιτισμό

3.4.1 Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης

Η εκδήλωση «Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης» προσφέρει σε ευρωπαϊκές πόλεις την ευκαιρία να παρουσιάσουν ένα μονοετές πολιτιστικό πρόγραμμα το οποίο καταδεικνύει τον πλούτο, την πολυμορφία και τα κοινά χαρακτηριστικά των πολιτισμών της Ευρώπης. Πρόκειται για έναν από τους πιο εμβληματικούς και ιστορικούς θεσμούς που έχουν καθιερωθεί στον πολιτιστικό τομέα από τις πρώτες δεκαετίες ύπαρξης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και μέχρι σήμερα.

Η απονομή του τίτλου σε μία πόλη δεν πραγματοποιείται λόγω των όσων η συγκεκριμένη πόλη είναι ή έχει διοργανώσει μέχρι εκείνη τη στιγμή, αλλά λόγω των όσων δεσμεύεται να υλοποιήσει και να προβάλλει κατά τη διάρκεια του έτους που θα φέρει τον τίτλο της Πολιτιστικής Πρωτεύουσας της Ευρώπης.

Η αρχική πρωτοβουλία ανήκε στην Ελληνίδα Υπουργό Πολιτισμού Μελίνα Μερκούρη⁷⁹. Το 1985, το Συμβούλιο Υπουργών ενέκρινε Ψήφισμα σχετικό με την καθιέρωση εκδηλώσεων

⁷⁸ Σχετικά με τα κριτήρια συμμετοχής μη κρατών μελών της ΕΕ: https://eacea.ec.europa.eu/creative-europe/library/eligibility-organisations-non-eu-countries_en

⁷⁹ Πολιτιστικές πρωτεύουσες: Οικοδομώντας μια κοινή ταυτότητα, Επίσημη ιστοσελίδα Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΕ για το πρώτο εξάμηνο του 2014.

εορτασμού για την «Ευρωπαϊκή Πολιτιστική Πόλη»⁸⁰, με την Αθήνα να γίνεται η πρώτη πόλη που εγκαινίασε τον νέο θεσμό, το ίδιο έτος.

Στο «γενέθλιο» κείμενο της πρωτοβουλίας, τονίζεται ότι βασικός στόχος των εκδηλώσεων της «ευρωπαϊκής πολιτιστικής πόλης» είναι *«η έκφραση ενός πολιτισμού ο οποίος, τόσο στην ιστορική του εμφάνιση όσο και στη σύγχρονή του ανάπτυξη, χαρακτηρίζεται από την παρουσία κοινών στοιχείων και από πλούτο ποικιλίας»*. Αμέσως μετά, δηλώνεται η σαφώς προνοητική αντίληψη οι εκδηλώσεις που θα λάβουν χώρα να βοηθήσουν στην προσέγγιση των λαών των κρατών μελών λαμβάνοντας υπόψη *ευρύτερες ευρωπαϊκές πολιτιστικές συγγένειες*. Τούτέστιν, η όποια σχετική εκδήλωση ανάδειξης μίας ευρωπαϊκής πόλης ως πολιτιστικής πρωταγωνίστριας για ένα έτος δεν θα πρέπει να θεωρείται ευκαιριακό γεγονός για εθνικού χαρακτήρα θεάματα, αλλά αφορμή ανάδειξης της πόλης σε φορέα κοινών ευρωπαϊκών πολιτιστικών δεδομένων. Παρακάτω αναλύεται περαιτέρω η σχετική κριτική που έχει δεχθεί ο θεσμός από τη θεωρία, καθώς και ο αντίλογος σε αυτήν.

Στην αρχική εκείνη συμφωνία των Υπουργών Πολιτισμού, μόνο μία θα ήταν η πόλη που θα αναλάμβανε τον ρόλο της πολιτιστικής πόλης για την Ευρώπη ανά έτος, κάτι που πλέον έχει αλλάξει. Τα κράτη μέλη διαδέχονται το ένα το άλλο κατ' αρχήν κατ' αλφαβητική σειρά. Μπορούν ωστόσο να αλλάξουν τη σειρά μετά από συμφωνία. Ευρωπαϊκή χρηματοδότηση δεν προβλεπόταν στην πρώτη εκείνη φάση της πρωτοβουλίας. Την ευθύνη για την οργάνωση και χρηματοδότηση των εκδηλώσεων είχε η δημόσια αρχή που θα οριζόταν από το κράτος μέλος (συνήθως, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης). Υποχρέωση των κρατών μελών είναι, επίσης, η όσο το δυνατόν ευρύτερη επικοινωνιακή προώθηση του θεσμού και η διάδοση των σχετικών εκδηλώσεων, με σκοπό τη δημιουργία καλλιτεχνικού αντικτύπου εκτός των εθνικών και ει δυνατόν και των ευρωπαϊκών συνόρων.

Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι αρκετές Ευρωπαϊκές πόλεις έχουν χρησιμοποιήσει τη χρονιά της πολιτιστικής πόλης για να μεταμορφώσουν ολοκληρωτικά την πολιτιστική τους βάση και, κατ' επέκταση, την εικόνα τους στο διεθνή χώρο.

Ο ορισμός των ευρωπαϊκών πολιτιστικών πόλεων έως το 2004 γινόταν με την κλασική διακυβερνητική διαδικασία, δηλαδή με ομόφωνη απόφαση των Αρχηγών των Κρατών ή Κυβερνήσεων. Από το 2005 η διαδικασία άλλαξε και πλέον στον ορισμό της πόλης ή των πόλεων έχουν λόγω όλα τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.

<http://www.gr2014.eu/el/news/features/πολιτιστικές-πρωτεύουσες-οικοδομώντας-μια-κοινή-ταυτότητα>

⁸⁰ Ψήφισμα των αρμοδίων για τα πολιτιστικά θέματα υπουργών συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 1985, σχετικά με τις ετήσιες εκδηλώσεις "ευρωπαϊκή πολιτιστική πόλη" (EE C 153 της 22.06.1985).

Το 1990 οι Υπουργοί Πολιτισμού εγκαινίασαν και τον θεσμό του «Ευρωπαϊκού πολιτιστικού μήνα». Το γεγονός αυτό είναι παρόμοιο με την Ευρωπαϊκή πολιτιστική πόλη (πλέον «Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης»), αλλά διαρκεί λιγότερο και απευθύνεται συγκεκριμένα σε χώρες της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης. Η Επιτροπή παρέχει μία επιδότηση για τον ευρωπαϊκό πολιτιστικό μήνα κάθε χρόνο.

Από το 1999 ο θεσμός μετονομάστηκε σε «Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης», γεγονός που προσέδωσε ακόμη μεγαλύτερη αίγλη και εμβέλεια στις σχετικές εκδηλώσεις, οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν από το πρόγραμμα «Πολιτισμός 2000».

Μέχρι σήμερα μόνο πόλεις κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν λάβει τον τίτλο της Πολιτιστικής Πρωτεύουσας της Ευρώπης. Ωστόσο, έχει κατοχυρωθεί θεσμικά η δυνατότητα και μη ευρωπαϊκές πόλεις να χρηστούν πολιτιστικές πρωτεύουσες, αρκεί η σχετική απόφαση να ληφθεί ομοφώνως από το Συμβούλιο. Παράδειγμα τέτοιας πόλης αποτελεί και η Κωνσταντινούπολη, που κατέστη ευρωπαϊκή πολιτιστική πρωτεύουσα για το 2010.

Το 2006 το πλαίσιο δράσης για την Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης τροποποιήθηκε και κατέστη πιο λεπτομερές, με την Απόφαση 1622/2006/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁸¹.

Η απόφαση αυτή προσδιόρισε ακροθιγώς την κοινοτική δράση ως προς τον θεσμό για τα έτη 2007 έως 2019, καθώς και τη διαδικασία επιλογής των πόλεων για τον τίτλο από το 2013 έως το 2019.

Το πολιτιστικό πρόγραμμα και η ευρωπαϊκή διάστασή του

Κάθε υποψήφια χώρα θα συμπεριλαμβάνει ένα πολιτιστικό πρόγραμμα με ευρωπαϊκή διάσταση, το οποίο πρέπει να βασίζεται στους στόχους της πολιτιστικής συνεργασίας που ορίζονται στο άρθρο 167 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το πρόγραμμα πρέπει να πληροί ορισμένα κριτήρια, τα οποία χωρίζονται σε δύο κατηγορίες:

- ✓ Στην «**ευρωπαϊκή διάσταση**», η οποία περιλαμβάνει την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ πολιτιστικών φορέων σε όλα τα επίπεδα. Το πρόγραμμα πρέπει επίσης να αναδεικνύει τον πλούτο της πολιτιστικής πολυμορφίας της Ευρώπης και τις κοινές πτυχές των ευρωπαϊκών πολιτισμών.

⁸¹ Απόφαση αριθ. 1622/2006/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τη θέσπιση κοινοτικής δράσης όσον αφορά την εκδήλωση «Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης» για τα έτη 2007 έως 2019. Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=cellar:5b46cd99-b62c-47e9-95f8-7a3e616c0b59>

- ✓ «Πόλη και πολίτες», με στόχο να κεντρίσει το ενδιαφέρον των πολιτών για την εκδήλωση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και να ενισχύσει τη μακροπρόθεσμη πολιτιστική ανάπτυξη της πόλης.

Το πρόγραμμα συνήθως διαρκεί ένα έτος. Από το 2010 η Επιτροπή επιβραβεύει την ποιότητα των ετοιμασιών με την απονομή επάθλου στη νικήτρια πόλη, με την ονομασία **«Βραβείο Μελίνα Μερκούρη»** (χρηματοδοτούμενο από το πρόγραμμα «Πολιτισμός» 2007-2013 και πλέον το πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη» 2014-2020), ύψους 1,5 εκατομμυρίου ευρώ⁸².

Στο κύριο σώμα της Απόφασης 1622/2006/EK αναλύεται η διαδικασία επιλογής της πόλης ή των πόλεων για τον τίτλο της Πολιτιστικής Πρωτεύουσας, καθώς από το 2011 δύο πόλεις από δύο διαφορετικά κράλη μέλη μπορούν να μοιράζονται τον τίτλο για ένα έτος. Η ρύθμιση αυτή αποσκοπεί στην άμβλυνση των σκληρών ανταγωνισμών για την απόκτηση του τίτλου.

Καλές πρακτικές

Ακολουθεί παράθεση βέλτιστων πρακτικών και στρατηγικών που έχουν ακολουθήσει από το 1985 μέχρι σήμερα ορισμένες από τις 60 πόλεις από 30 χώρες που τιμήθηκαν με τον τίτλο της «Πολιτιστικής Πόλης» και πλέον «Πολιτιστικής Πρωτεύουσας της Ευρώπης»⁸³.

Αποκατάσταση, μετατροπή ή ανακατασκευή πολιτιστικών και άλλων κτηρίων

- ✓ Η Βαϊμάρη το 1999 ανακαίνισε τον σιδηροδρομικό σταθμό της.
- ✓ Η Κοπεγχάγη το 1996 μετέτρεψε τα πρώην ναυπηγεία της, για να στεγάσει ακαδημίες.
- ✓ Η Θεσσαλονίκη το 1997 και το Πόρτο το 2001 πραγματοποίησαν έργα αστικής ανάπλασης μεγάλης κλίμακας.
- ✓ Το Λουξεμβούργο το 1995 ανέθεσε στον παγκοσμίου φήμης αρχιτέκτονα IM Pei τον σχεδιασμό του μουσείου σύγχρονης τέχνης και στον Γάλλο αρχιτέκτονα Christian de Portzamparc την κατασκευή ενός υπέροχου νέου μεγάρου μουσικής της Φιλαρμονικής του Ορχήστρας.

Προσδιορισμός και ανάδειξη πτυχών της ευρωπαϊκής ιστορίας, της ταυτότητας και της πολιτιστικής κληρονομιάς της ανακηρυχθείσας πόλης

- ✓ Ο ρόλος της Γένοβας στην Ευρώπη κατά τη διάρκεια του 18ου αιώνα,
- ✓ Η σημασία του προσκυνήματος του Santiago de Compostela για τους Ευρωπαίους ταξιδιώτες

⁸² Βλ. http://ec.europa.eu/culture/news/2014/20140430-ecoc-mons-plezen_en.htm

⁸³ Εγχειρίδιο καλών πρακτικών και συστάσεων προς τις υποψήφιες πόλεις, Διεύθυνση Διεθνών Σχέσεων και Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τμήμα Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού <http://ecoc2021.culture.gr/el/>

- ✓ Το Λουξεμβούργο ως γενέτειρα του Robert Schuman
- ✓ Οι πολυάριθμες ιδεολογίες και τα πολιτιστικά στοιχεία που σχετίζονται με τη Βαϊμάρη
- ✓ Η έκθεση στη Μπριζ ως ευρωπαϊκό σταυροδρόμι
- ✓ Ο Έρασμος στο Ρότερνταμ
- ✓ Η έκθεση για τον Μέγα Αλέξανδρο στη Θεσσαλονίκη

Έργα που θεωρήθηκαν ως τα πιο επιτυχημένα από την άποψη της προβολής και της συμμετοχής του κοινού

- ✓ Έκθεση La Beauté στην Αβινιόν (συμμετοχή: 200.000) (2000)
- ✓ Έκθεση Van Eyck στη Μπριζ (συμμετοχή: 322.000) (2002)
- ✓ Εκθέσεις Rubens στη Λιλ (συμμετοχή: 300.000) και τη Γένοβα (2004)
- ✓ Έκθεση του Ιερώνυμου Μπος στο Ρότερνταμ (συμμετοχή: 200.000) (2001)
- ✓ Θησαυροί του Αγίου Όρους στη Θεσσαλονίκη (συμμετοχή: 700.000) (1997)
- ✓ Συναυλία των Rolling Stones στο Λουξεμβούργο (συμμετοχή: 60.000) (1995)
- ✓ Συναυλίες των Oasis και του Van Morrison στη Σαλαμάνκα (2002)
- ✓ Cutty Sark Tall Ships Race στην Κοπεγχάγη και το Ελσίνκι (2002)
- ✓ Συνάντηση διάσημων ποιητών στην Κρακοβία (2000)

Συμπερασματικά για τον θεσμό της Πολιτιστικής Πρωτεύουσας της Ευρώπης, σημειώνεται η άποψη του εξωτερικού αξιολογητή⁸⁴ του προγράμματος «Πολιτισμός» 2007-2013, το οποίο αναλύεται περαιτέρω στην επόμενη υποενότητα: *«Ο τίτλος της Πολιτιστικής Πρωτεύουσας της Ευρώπης άφησε συχνά μια μόνιμη κληρονομιά για τις αντίστοιχες πόλεις με τη μορφή νέων πολιτιστικών υποδομών και δραστηριοτήτων, μεγαλύτερης ικανότητας στο πλαίσιο του τοπικού πολιτιστικού τομέα και της πολιτιστικής διακυβέρνησης, μιας πιο δυναμικής πολιτιστικής σκηνής και μιας πραγματικά βελτιωμένης εικόνας».*

Μολονότι ο θεσμός της Πολιτιστικής Πρωτεύουσας της Ευρώπης αποτελεί πλέον το παλαιότερο και κλασικότερο μέσο προβολής της ευρωπαϊκής πολιτιστικής πολυμορφίας, η διατήρησή του, ο εκσυγχρονισμός των δράσεων που τον αποτελούν και η διαρκώς εντεινόμενη άμιλλα των ευρωπαϊκών πόλεων να διεκδικήσουν τον τίτλο, φανερώνουν τα πολλαπλά οφέλη του εγχειρήματος. Η αξιολόγηση υπογραμμίζει την προστιθέμενη αξία που προσδίδει στον πολιτιστικό χαρακτήρα μίας πόλης ο θεσμός, γεγονός που επιβεβαιώνει τη διαχρονικότητα, τη βιωσιμότητα και την καταλληλότητά του ως εργαλείου ανάδειξης της πολιτισμικής διαφορετικότητας αλλά και της κοινής ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς.

⁸⁴ Ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος «Πολιτισμός», σημείο 4 περί βιωσιμότητας του προγράμματος, εδάφιο τρίτο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52010DC0810>

Κριτική προσέγγιση

Ο θεσμός της «Ευρωπαϊκής Πολιτιστικής Πόλης» γνώρισε ιδιαίτερη άνθιση μετά το 1990, όντας τότε το κύριο επικοινωνιακό εργαλείο της Κοινότητας για τον πολιτισμό. Κατά τα πρώτα στάδια διοργάνωσης, ο θεσμός δεν εντάχθηκε σε κάποιο κοινοτικό πρόγραμμα, καθώς ακόμη η αρμοδιότητα της Κοινότητας στον πολιτιστικό τομέα ήταν στην καλύτερη περίπτωση διακηρυκτικής φύσεως και στη χειρότερη εντελώς ανύπαρκτη. Επί του πρακτέου μιλώντας, δεν είχε θεσπιστεί κάποιο σχετικό κοινοτικό πρόγραμμα από το οποίο θα μπορούσε να αντληθεί χρηματοδότηση. Έτσι, διοργάνωση και χρηματοδότηση βάρυναν αποκλειστικά τις εθνικές αρχές των κρατών μελών, που αναλάμβαναν και την επικοινωνιακή προώθηση του εγχειρήματος.

Ενώπιον αυτής της κατάστασης, η κριτική που ασκήθηκε επικεντρώθηκε στις περιορισμένες δυνατότητες του θεσμού να προβληθεί ως δρώμενο πανευρωπαϊκής πολιτιστικής εμβέλειας. Να αναδείξει, δηλαδή, την τιτλοφόρο πόλη ως εκπρόσωπο μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτιστικής κουλτούρας και κληρονομιάς⁸⁵. Η ίδια κριτική θεώρηση υποστηρίζει ότι η πενιχρή κοινοτική χρηματοδότηση χρησιμοποιήθηκε, κατά τα πρώτα εκείνα χρόνια λειτουργίας της πρωτοβουλίας, ως πόρος για εκδηλώσεις εθνικοτοπικού χαρακτήρα, με απώτερο σκοπό την ευκαιριακή προσέλκυση τουριστικών ροών από άλλα ευρωπαϊκά κράτη, χωρίς να μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην πολιτιστική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η απάντηση στην ανωτέρω κριτική έρχεται από την ίδια την εμβέλεια που άρχισε να γνωρίζει ο θεσμός κυρίως από τις αρχές της δεκαετίας του '90. Ο μεγάλος ανταγωνισμός των ευρωπαϊκών πόλεων για τον τίτλο, η προσπάθειά τους να προβληθούν ως φορείς ενός νεογέννητου «ευρωπαϊσμού», ουσιαστικά «επανασυστηνόμενες» στο διεθνή περίγυρο, αποτέλεσε και αποτελεί μέγιστο κίνητρο για τις τοπικές κοινωνίες και οικονομίες. Η ανάγκη για εξωστρέφεια και ανταλλαγή κατέδειξε ότι ο πολιτισμός άξιζε μία καλύτερη θέση στην ευρωπαϊκή ατζέντα. Σε μία εποχή έντασης της οικονομικής και εμπορικής ολοκλήρωσης, η ανάδειξη πολιτιστικών συγγενειών ανάμεσα στους λαούς της Ευρώπης συνιστούσε, χωρίς αμφιβολία, την απαραίτητη πνευματική «μαγιά» του όλου οικοδομήματος⁸⁶.

⁸⁵ Sassatelli M., *Becoming Europeans. Cultural Identity and Cultural Policies*, Palgrave Macmillan UK, 2009, p. 80.

⁸⁶ Sassatelli M., *Becoming Europeans*, οπ. π., σελ. 81.

3.4.2 Πολιτιστικές και Δημιουργικές Βιομηχανίες

Ένα από τα πιο σύγχρονα μέσα πολιτιστικής ανάπτυξης αποτελούν οι λεγόμενες «πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες». Ο όρος είναι προφανώς μεταφορικός, καθώς δεν πρόκειται για μονάδες βιομηχανικής παραγωγής. Σύμφωνα με τον επικρατέστερο ορισμό, ως πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες (στο εξής: ΠΔΒ) νοούνται οι επιχειρήσεις σύλληψης, παραγωγής, διάδοσης και διανομής εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών που χρησιμοποιούν εκτενώς τη γνώση, την καινοτομία, τη δημιουργία και τον πολιτισμό ως βασική εισροή παραγωγής⁸⁷.

Οι δραστηριότητες που καλύπτουν οι ΠΔΒ συγκροτούν ένα ευρύ φάσμα τομέων όπως η διαφήμιση, τα ΜΜΕ, τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, ο κινηματογράφος, το σχέδιο, η μόδα, οι εικαστικές τέχνες, το θέατρο, η μουσική, οι βιβλιοθήκες, τα μουσεία, η λογοτεχνία, οι αίθουσες τέχνης κ.λπ.

Χαρακτηριστικό κράτος-υπόδειγμα αξιοποίησης των πολιτιστικών και δημιουργικών βιομηχανιών αποτελεί η Μεγάλη Βρετανία: Κρατικοί μηχανισμοί, επικουρούμενοι από φορείς της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και από ιδιωτικούς οργανισμούς, υλοποιούν στρατηγικά σχέδια προώθησης των πολιτιστικών παροχών. Παράλληλα λειτουργεί ένας σημαντικός αριθμός ερευνητικών προγραμμάτων, μέσω των οποίων το κράτος συγκεντρώνει επαρκή στατιστικά δεδομένα προκειμένου να οδηγηθεί σε ασφαλή συμπεράσματα⁸⁸ όσον αφορά την αξία των πολιτιστικών και δημιουργικών συμπράξεων και τα ωφέλη που αυτές αποφέρουν σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο.

Με ορίζοντα τη διακηρυχθείσα στρατηγική «Ευρώπη 2020», κεντρικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να διασφαλίσει ότι ο πολιτιστικός και δημιουργικός τομέας θα παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία, συμβάλλοντας στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Για τον λόγο αυτό, απαιτείται τεχνική και οικονομική στήριξη των επαγγελματιών του κλάδου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δεσμευθεί σχετικά, θέτοντας συγκεκριμένες προτεραιότητες⁸⁹:

⁸⁷ Επίσημη Ιστοσελίδα της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου ΕΕ για το πρώτο εξάμηνο του 2014 <http://www.gr2014.eu/el/news/features/πολιτιστικές-και-δημιουργικές-βιομηχανίες>

⁸⁸ Κραβαρίτου Αιμ., *Εξέλιξη Πολιτιστικών Βιομηχανιών: Σύγκριση πολιτιστικής πολιτικής μεταξύ Ελλάδας και Μεγάλης Βρετανίας*, 2016 http://www.citybranding.gr/2016/03/blog-post_7.html

⁸⁹ European Commission - Supporting cultural and creative industries http://ec.europa.eu/culture/policy/cultural-creative-industries/index_en.htm

1. Να ανταποκριθεί στις μεταβαλλόμενες ανάγκες δεξιοτήτων της αγοράς εργασίας, προωθώντας την καινοτομία στην εκπαίδευση
2. Να υποστηρίξει την κινητικότητα των καλλιτεχνών
3. Να συνεργαστεί με τα κράτη μέλη στη μεταρρύθμιση των σχετικών κανονιστικών πλαισίων
4. Να αναπτύξει πολιτικές και πρωτοβουλίες οι οποίες θα προωθούν τις επενδύσεις στις πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες.

Οι προτεραιότητες αυτές ήδη υλοποιούνται μέσω του προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη», που στηρίζει τον πολιτιστικό τομέα για την περίοδο 2014-2020, καθώς και από άλλες ενωσιακές πηγές χρηματοδότησης⁹⁰.

Παράλληλα, εκτελούνται άλλες τρεις δράσεις στήριξης των πολιτιστικών και δημιουργικών βιομηχανιών:

- ✓ Πιλοτικό πρόγραμμα για την οικονομία της πολιτισμικής διαφορετικότητας⁹¹
- ✓ Δημοσίευση της Πράσινης Βίβλου των Πολιτιστικών και Δημιουργικών Βιομηχανιών⁹²
- ✓ Εργασία και Εκθέσεις των ειδικών επιστημόνων που είναι επιφορτισμένοι με την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού⁹³

Κριτική προσέγγιση

Η αξιοποίηση των πολιτιστικών και δημιουργικών βιομηχανιών έχει άμεσο αντίκτυπο σε πολλούς τομείς μίας εθνικής οικονομίας, ιδιαίτερα κρατών μελών με πληθώρα μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, όπως η Ελλάδα⁹⁴. Οικονομικές μονάδες που δεν έχουν τη δυνατότητα επένδυσης μεγάλου κεφαλαίου, μπορούν, αξιοποιώντας τα μέσα της σύγχρονης τεχνολογίας, σε συνδυασμό μία καινοτόμα ιδέα, να δημιουργήσουν προϊόντα και υπηρεσίες υψηλής «συμβολικής» ή «εσωτερικής αξίας» (intrinsic

⁹⁰ European Commission - European Union funding http://ec.europa.eu/culture/policy/cultural-creative-industries/eu-funding_en.htm

⁹¹ Program @diversity: Innovative ideas for the cultural and creative sectors in the EU http://ec.europa.eu/culture/tools/economy-diversity_en.htm

⁹² Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Πράσινη Βίβλος: Απελευθέρωση του δυναμικού των κλάδων του πολιτισμού και της δημιουργικότητας, 27.4.2010, COM(2010)183 τελικό <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0183>

⁹³ Σχετικά με την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού: http://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework/european-coop_en.htm

⁹⁴ Λαζαρέτου Σ., *Η έξυπνη οικονομία: Πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες στην Ελλάδα. Μπορούν να αποτελέσουν προοπτική εξόδου από την κρίση;*, Τράπεζα της Ελλάδος, 2014, σελ. 9.

value), που θα τα καταστήσει ανταγωνιστικά και βιώσιμα. Η πρωτοτυπία του προϊόντος αποτελεί απόρροια του προσωπικού ταλέντου και των δεξιοτήτων των εμπλεκομένων, αλλά και της ορθολογικής εφαρμογής μίας πρωτότυπης ιδέας. Είναι προφανές ότι ο τομέας των πολιτιστικών και δημιουργικών βιομηχανιών απαιτεί άτομα εξειδικευμένα, διαρκώς εκπαιδευόμενα και διατεθειμένα να εργαστούν στη βάση μιας λογικής συνεχούς καινοτομίας στην παραγωγική διαδικασία. Το αντιστάθμισμα, επομένως, της έλλειψης χρηματικού κεφαλαίου, έρχεται από το υψηλής ποιότητας ανθρώπινο δυναμικό.

Στα θετικά των πολιτιστικών και δημιουργικών βιομηχανιών συγκαταλέγεται, επίσης, η δυνατότητα ευρείας συμμετοχής πολλών μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων σε αυτές. Προκειμένου ένα πολιτιστικό προϊόν ή υπηρεσία να παραχθεί και να λειτουργήσει σωστά, απαιτείται η σύμπραξη επαγγελματιών κάθε μεγέθους και κλάδου (καλλιτεχνών, πνευματικών δημιουργών, υπηρεσιών προώθησης κ.ο.κ.). Συνεπώς, η εγγενής εξωστρέφεια που χαρακτηρίζει τις πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες, προσφέρει άμεσες ευκαιρίες ανάπτυξης για τις τοπικές κοινωνίες, συμβάλλει στη διαδραστικότητα μεταξύ επιχειρήσεων, τοπικών αρχών και καλλιτεχνικού χώρου και φυσικά ευνοεί τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Σήμερα, οι πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες αντιπροσωπεύουν ήδη το 3% του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μολονότι αποτελούν ένα νεοφυή τομέα πολιτιστικής ανάπτυξης. Ορισμένα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εν λόγω τομείς σε ενωσιακό επίπεδο είναι η αναγνώριση δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας, τα διαφορετικά φορολογικά καθεστώτα ανά κράτος μέλος, καθώς και προβλήματα διασυνοριακής κινητικότητας. Τα προηγούμενα ενωσιακά προγράμματα για τον πολιτισμό δεν περιελάμβαναν κάποια ιδιαίτερη πρόνοια για τον συγκεκριμένο τομέα. Ωστόσο, το τρέχον πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη» δίνει ιδιαίτερη έμφαση στη στήριξη των «βιομηχανιών», ιδίως μέσω των χρηματοδοτικών εργαλείων τα οποία αξιοποιεί για τη στήριξή τους. Σε μια ήπειρο που καλείται να «τρέξει» πλέον με ρυθμούς τεχνολογικής και πολιτισμικής προόδου που δεν ορίζει η ίδια, ο συνδυασμός καινοτομίας και πολιτιστικής επιχειρηματικότητας είναι η λύση για την ανάπτυξη των πολλών μικρομεσαίων κρατών μελών της ευρωπαϊκής οικογένειας.

3.5 Πολιτισμός: Μια ανοικτή πορεία

Η εξέλιξη της πολιτιστικής πολιτικής τα τελευταία 24 χρόνια - μετά την υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση - έδωσε στον πολιτισμό τη θέση που του είχαν στερήσει οι ιδρυτικές συνθήκες. Οι έμμεσες έως ανύπαρκτες αναφορές των πρώτων δεκαετιών έχουν αντικατασταθεί πλέον από κατοχυρωμένη αρμοδιότητα της Ένωσης στον πολιτιστικό τομέα.

Η πρωτογενής θεσμική βάση άνοιξε το δρόμο για την ανάληψη σειράς πολιτικών και νομοθετικών πρωτοβουλιών έναντι πολλών αναγκαιοτήτων. Το φλέγον ζήτημα των πολιτιστικών αγαθών ρυθμίζεται πλέον από ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο δε μένει σε γενικόλογες διατυπώσεις, αλλά αξιοποιεί στο έπακρο τις νέες τεχνολογίες, σε συνδυασμό με τα κλασικά μέσα δικαστικής προστασίας.

Στην ουσία της πολιτιστικής πολιτικής, τα κοινοτικά προγράμματα στήριζαν επί δεκαετίες διάφορα πολιτιστικά δρώμενα και θεσμούς. Ωστόσο, όλα σχεδόν τα προγράμματα χαρακτηρίζονταν από μειονεκτήματα όπως η αποσπασματική στόχευση και η έλλειψη επιχειρησιακού σχεδιασμού. Απουσίαζε η βάση ενός συνολικού αναπτυξιακού σχεδίου για τον πολιτισμό. Η αντίληψη αυτή άλλαξε άρδην κατά την παρελθούσα και πολύ περισσότερο κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Το πρόγραμμα «Πολιτισμός» (2007-2013) στήριξε πολλές πολιτιστικές δράσεις, θέτοντας όμως συγκεκριμένους βασικούς άξονες στοχεύσεων. Οι έννοιες της «κοινής ταυτότητας» και του «ενιαίου πολιτιστικού τοπίου» μπήκαν στην ατζέντα και προκάλεσαν το έντονο ενδιαφέρον εθνικών, τοπικών και περιφερειακών αρχών, αλλά και παραγόντων από την κοινωνία των πολιτών και τις επιχειρήσεις.

Το τρέχον πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη 2014-2020» αποτελεί τον πυρήνα της νέας νοοτροπίας της Ένωσης για τον πολιτισμό. Μολονότι η χρηματοδότηση δεν είναι το μόνο αξιοσημείωτο ενός προγράμματος, το ύψος των 1,4 δις ευρώ του προϋπολογισμού του δηλώνει ξεκάθαρα ότι η αντίληψη για τον ίδιο τον ρόλο του πολιτισμού στην Ένωση έχει αλλάξει. Πλέον, το στοίχημα δεν είναι η διοργάνωση ελκυστικών εκδηλώσεων και η ενίσχυση της αίσθησης του ανήκειν σε μια μεγάλη πολιτιστική οικογένεια, αλλά η δημιουργία νέας πολιτιστικής ανάπτυξης και προόδου, με αντίκρυσμα σε όλες τις ευρωπαϊκές κοινωνίες, αρχής γενομένης από το δεύτερο μισό της διανυόμενης δεκαετίας.

Βεβαίως, όπως πολλάκις έχει λεχθεί, ο πολιτισμός εγγίζει πάντα τα όρια της εθνικής ευαισθησίας ενός κράτους, ειδικά αν πρόκειται για κράτος μέλος μιας ένωσης στην οποία αυτό ήδη έχει εκχωρήσει αποφασιστικές αρμοδιότητες στον δημοσιονομικό τομέα. Η πορεία της πολιτιστικής συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια ανοικτή, αργά εξελισσόμενη διαδικασία. Τις αρχικές καχυποψίες διαδέχθηκαν οι δειλές αναφορές, έπειτα η επίσημη κατοχύρωση, οι σποραδικές πρωτοβουλίες και τώρα πλέον κάτι σημαντικά ευρύτερο: Μια προσπάθεια ανάδειξης της κοινής ταυτότητας σε μια νέα εποχή, στην οποία ο ρόλος του πολιτισμού δεν είναι πια ο παραδοσιακός. Ο ενιαίος πολιτιστικός χώρος δεν φιλοδοξεί να είναι ένα ατελείωτο μουσείο του κοινού παρελθόντος. Καθώς η Ένωση μεταβαίνει σε μια εποχή ρευστού διεθνούς περιγύρου, μοιάζει να αντιλαμβάνεται πλέον το ύφος που απαιτεί αυτή η εποχή. Μία εποχή στην οποία ο πολιτισμός καλείται να μετατραπεί από προβολή ιστορικών αναφορών σε πρώτη ύλη στην υπηρεσία της καινοτόμου σκέψης και τελικά της ανάπτυξης.

4 Τουριστική Πολιτική

Ως τουρισμός νοείται η προσωρινή μετακίνηση ατόμων ή ομάδων από τον τόπο διαμονής τους σε άλλες περιοχές - της χώρας τους ή του εξωτερικού - με στόχο την επίσκεψη αξιοθεάτων και γενικότερα την αναψυχή ή κάποιο ειδικό σκοπό⁹⁵. Όπως προκύπτει από τον ορισμό αυτό, τα αίτια του τουριστικού φαινομένου ποικίλουν, με τα κυριότερα να εντοπίζονται στις φυσικές ομορφιές, τις καλές κλιματολογικές συνθήκες, την ύπαρξη αξιοθεάτων αρχαιολογικού ή καλλιτεχνικού ενδιαφέροντος και φυσικά την οργάνωση των κατάλληλων υποδομών υποδοχής και διαμονής των ταξιδιωτών.

Σε χώρες όπως η Ελλάδα, ο τουρισμός αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική οικονομική δραστηριότητα. Το σύνολο των υπηρεσιών που άμεσα ή έμμεσα συμβάλλουν στην τουριστική ανάπτυξη μίας περιοχής (ξενοδοχεία, αξιοθέατα, εστίαση, τουριστικά γραφεία, μεταφορές, τηλεπικοινωνίες κ.λπ.) παράγει ένα κρίσιμο ποσοστό του εγχώριου ΑΕΠ. Οι τουριστικές δραστηριότητες αποτελούν μέρος της παροχής υπηρεσιών, η οποία, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ρυθμίζεται από το νομικό και οικονομικό πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς.

⁹⁵ Μπαμπινιώτης Γ., *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας* οπ.π. σελ. 1781.

Ο τουρισμός κατέχει πλέον συγκεκριμένη θέση ανάμεσα στις τομεακές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμβάλλοντας στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας της οικονομίας της. Αυτή τη στιγμή, η Ευρώπη είναι ο **πρώτος τουριστικός προορισμός στον κόσμο**, ενώ ο τουριστικός τομέας αντιπροσωπεύει την τρίτη μεγαλύτερη κοινωνικοοικονομική δραστηριότητα στην Ένωση - μετά το εμπόριο και τον κατασκευαστικό κλάδο - παράγοντας **πάνω από το 10% του ενωσιακού ΑΕΠ και περίπου το 12% του συνόλου της απασχόλησης στην ΕΕ**⁹⁶.

Από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας ο τουρισμός προσδιορίζεται ως συμπληρωματική αρμοδιότητα της Ένωσης. Η Ένωση είναι, πλέον, επιφορτισμένη με τη στήριξη, το συντονισμό και τη συμπλήρωση των δράσεων των κρατών μελών στον τουριστικό τομέα. Παρακολουθεί τις προτεραιότητες που τίθενται από τις σχετικές εθνικές πολιτικές και παρεμβαίνει επικουρικά, στηρίζοντας τα κράτη μέλη στη δημιουργία συνθηκών τουριστικής ανάπτυξης, αλλά και ενθαρρύνοντας τη μεταξύ τους συνεργασία όσον αφορά την ανταλλαγή ορθών πρακτικών.

4.1 Ο τουρισμός στο πρωτογενές δίκαιο

4.1.1 Ο τουρισμός στη Συνθήκη του Μάαστριχτ

Ο τουρισμός απουσίαζε πλήρως από το πρωτογενές δίκαιο μέχρι τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το 1992. Εξ αντικειμένου, ο τουριστικός τομέας αντιμετωπίζεται πάντα σε συνάρτηση με άλλες πολιτικές, θεωρούμενος περισσότερο μέσο για την επίτευξη ανάπτυξης και λιγότερο αυτόνομη πολιτική. Η εδραίωση της εσωτερικής αγοράς ανέδειξε τις σημαντικές δυνατότητες εμπορικής και οικονομικής συνεργασίας μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών. Στο πλαίσιο αυτό, η ανυπαρξία θεσμικού πλαισίου για τον τουρισμό άρχισε σταδιακά να δίνει τη θέση τους σε έμμεσες αναφορές και τελικά στην επίσημη κατοχύρωση ενωσιακής αρμοδιότητας στον εν λόγω τομέα.

Πιο συγκεκριμένα, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το άρθρο Ζ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα τροποποιήθηκε και στο νέο άρθρο 2 προσδιορίστηκαν αναλυτικά οι σκοποί της Κοινότητας:

⁹⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: «*Η Ευρώπη, ο πρώτος τουριστικός προορισμός στον κόσμο – ένα νέο πλαίσιο πολιτικής για τον ευρωπαϊκό τουρισμό*» [COM/2010/0352 τελικό] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52010DC0352>

*«Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των **κοινών πολιτικών ή δράσεων** που αναφέρονται στα **άρθρα 3 και 3Α**, να προάγει την αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, μια σταθερή και διαρκή, μη πληθωριστική και σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη, έναν υψηλό βαθμό σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών.»*

Ακολουθώντας, στο **νέο άρθρο 3** προσδιορίζονται αναλυτικά οι δράσεις της Κοινότητας για την επίτευξη των σκοπών του προηγούμενου άρθρου. Στο σημείο (τ) προβλέπονται *«μέτρα στους τομείς της ενέργειας, της πολιτικής άμυνας και του τουρισμού»*.

Η παράλληλη ανάγνωση των δύο άρθρων μαρτυρά ότι με την ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο τουρισμός εισήλθε για πρώτη φορά, έστω και ως δευτερεύουσα αναφορά, στο κάδρο των δραστηριοτήτων της, γεγονός που ανέδειξε τον καίριο ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει προς την κατεύθυνση της σταθερότητας και της ανάπτυξης της εσωτερικής αγοράς, που ήταν η πρώτη προτεραιότητα της νεοϊδρυθέντος, τότε, οργανισμού.

4.1.2 Ο τουρισμός στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας κατοχύρωσε ένα νέο ευρύτατο πεδίο ενωσιακών αρμοδιοτήτων. Ο τουρισμός βρήκε για πρώτη φορά συγκεκριμένη θέση εντός αυτού. Στο **άρθρο 6** της Συνθήκης παρουσιάζονται οι τομείς στους οποίους η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να αναπτύσσει υποστηρικτική προς τα κράτη μέλη δράση.

Συγκεκριμένα:

*«Η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών. Οι εν λόγω τομείς δράσης είναι, στην ευρωπαϊκή τους διάσταση: α) η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, β) η βιομηχανία, γ) ο πολιτισμός, δ) ο **τουρισμός**, ε) η παιδεία, η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία και ο αθλητισμός, στ) η πολιτική προστασία, ζ) η διοικητική συνεργασία»*.

Επιπλέον, το **άρθρο 195 ΣΛΕΕ** αναλύει και συγκεκριμενοποιεί την προαναφερθείσα υποστηρικτική δράση της Ένωσης για τον τουρισμό:

«1. Η Ένωση συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών στον τομέα του τουρισμού, ιδίως με την προαγωγή της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων της Ένωσης στον τομέα αυτό.

Προς τούτο, η δράση της Ένωσης έχει ως στόχο:

α) να ενθαρρύνει τη δημιουργία περιβάλλοντος ευνοϊκού για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων στον εν λόγω τομέα,

β) να ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, ιδίως με την ανταλλαγή ορθών πρακτικών.

2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν ειδικά μέτρα για τη συμπλήρωση των δράσεων τις οποίες διεξάγουν τα κράτη μέλη προκειμένου να πραγματώσουν τους στόχους του παρόντος άρθρου, αποκλεισμένης οιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών.».

Δύο, συνεπώς, είναι τα σημαντικά στοιχεία που εισάγει το άρθρο 195 ΣΛΕΕ. Πρώτον, η υποστηρικτική δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τουριστικό τομέα συνίσταται στην ενθάρρυνση της δημιουργίας περιβάλλοντος υγιούς επιχειρηματικότητας στον κλάδο, παράλληλα με τη διακρατική συνεργασία ως προς την ανταλλαγή ορθών πρακτικών. Δεύτερον, η ρύθμιση της απαγόρευσης της καθ' οινδήποτε τρόπο εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών υπογραμμίζει την αναμφισβήτητη αρμοδιότητα των κρατών μελών στον τομέα του τουρισμού, με τις δράσεις που υλοποιούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να αποσκοπούν μονάχα στη συμπλήρωση αυτών. Δεν υπάρχει, επομένως, αμφιβολία ότι ο τουρισμός αποτελεί χώρο **συντρέχουσας αρμοδιότητας**. Ο πρώτος λόγος ανήκει πάντα στα κράτη μέλη και με η Ένωση λειτουργεί επικουρικά, στηρίζοντας τις προσπάθειές τους για ανάπτυξη και συνεργασία.

4.2 Ο τουρισμός στο παράγωγο δίκαιο

Τα κείμενα «ηπίου δικαίου» (soft law), όπως οι Ανακοινώσεις της Επιτροπής για τον τουρισμό, δεν χαρακτηρίζονται από νομική δεσμευτικότητα, παρά μόνο από πολιτική αξία για τις αρχές των κρατών μελών. Η συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης επί του τουρισμού τής παρέχει τη δυνατότητα να λειτουργεί κατά κύριο λόγο επικουρικά και συμπληρωματικά προς τα κράτη μέλη, τα οποία είναι τα καθ' ύλην αρμόδια ως προς την άσκηση τουριστικής πολιτικής. Ωστόσο, η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς διέπεται, ως γνωστόν, από κοινούς κανόνες. Επιμέρους ζητήματα των κανόνων αυτών ρυθμίζονται από νομοθετήματα του παραγώγου δικαίου, τα οποία επηρεάζουν αμέσως ή εμμέσως και τον τουριστικό τομέα. Δευτερευόντως, ένα ευρύ φάσμα κοινών πολιτικών επηρεάζει τον τουριστικό κλάδο, γεγονός που έχει οδηγήσει στη θέσπιση συστάσεων και νομοθετημάτων που ρυθμίζουν διάφορα επιμέρους ζητήματα, όπως, για παράδειγμα, η προτυποποίηση των κύριων πληροφοριών που αφορούν τα ξενοδοχεία (Σύσταση 86/666/ΕΟΚ και «Πράσινη Βίβλος» για την ασφάλεια των υπηρεσιών τουριστικών καταλυμάτων, 2014) και το θεσμικό πλαίσιο για τα οργανωμένα ταξίδια (Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302).

4.2.1 Οδηγία 2015/2302: Οργανωμένα ταξίδια

Η Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς⁹⁷, τροποποίησε τον Κανονισμό (ΕΚ) 2006/2004 και την Οδηγία 2011/83/ΕΕ και κυρίως κατήργησε την προϊσχύσασα Οδηγία 90/314/ΕΟΚ. Η οδηγία 90/314/ΕΟΚ είχε θεσπίσει ορισμένα σημαντικά δικαιώματα των καταναλωτών όσον αφορά τα οργανωμένα ταξίδια, ιδίως σχετικά με τις απαιτήσεις πληροφόρησης, την ευθύνη των εμπόρων ταξιδιωτικών υπηρεσιών όσον αφορά την εκτέλεση του πακέτου και την προστασία κατά της αφερεγγυότητας ενός διοργανωτή ή πωλητή. Ωστόσο, κρίθηκε απαραίτητη η προσαρμογή του νομοθετικού πλαισίου στις εξελίξεις της αγοράς, ούτως ώστε να είναι καταλληλότερο για την εσωτερική αγορά, να αρθούν οι ασάφειες και να καλυφθούν τα νομοθετικά κενά.

Όπως δηλώνεται στο προοίμιο της Οδηγίας 2015/2302, *«ο τουρισμός παίζει σημαντικό ρόλο στην οικονομία της Ένωσης και τα οργανωμένα ταξίδια, οι οργανωμένες διακοπές και οι οργανωμένες περιηγήσεις («πακέτα») αντιπροσωπεύουν*

⁹⁷ ΕΕ 2015, L 326/1

σημαντικό ποσοστό της ταξιδιωτικής αγοράς. Από την έκδοση της οδηγίας 90/314/ΕΟΚ, στην αγορά αυτή έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές. Πέραν των παραδοσιακών αλυσίδων διανομής, το διαδίκτυο καθίσταται ολοένα και πιο σημαντικό μέσο για την παροχή ή την πώληση ταξιδιωτικών υπηρεσιών. Οι ταξιδιωτικές υπηρεσίες δεν συνδυάζονται μόνον ως παραδοσιακά προκαθορισμένα πακέτα, αλλά συχνά συνδυάζονται με εξατομικευμένο τρόπο. Πολλοί από αυτούς τους συνδυασμούς ταξιδιωτικών υπηρεσιών βρίσκονται νομικά σε γκρίζα ζώνη ή σαφώς δεν καλύπτονται από την οδηγία 90/314/ΕΟΚ. Η παρούσα οδηγία έχει ως στόχο την προσαρμογή του πεδίου προστασίας, ώστε να ληφθούν υπόψη οι εν λόγω εξελίξεις, την αύξηση της διαφάνειας και την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου για τους ταξιδιώτες και τους εμπόρους.».

Στόχος της νέας οδηγίας είναι να συμβάλλει στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και στην επίτευξη υψηλού και όσο το δυνατόν ομοιόμορφου επιπέδου προστασίας των καταναλωτών με την προσέγγιση ορισμένων πτυχών των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τις συμβάσεις μεταξύ των ταξιδιωτών και των εμπόρων ταξιδιωτικών υπηρεσιών για τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς. Η οδηγία εφαρμόζεται στα πακέτα που προσφέρονται προς πώληση ή πωλούνται από εμπόρους σε ταξιδιώτες και στους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς από εμπόρους για ταξιδιώτες.

Εξαιρούνται από το συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο:

γ) Τα πακέτα και οι συνδεδεμένοι ταξιδιωτικοί διακανονισμοί που καλύπτουν περίοδο μικρότερη των 24 ωρών, εκτός εάν περιλαμβάνεται διανυκτέρευση·

β) Τα πακέτα που προσφέρονται και οι συνδεδεμένους ταξιδιωτικοί διακανονισμοί που πραγματοποιούνται περιστασιακά και επί μη κερδοσκοπικής βάσης και μόνο σε περιορισμένη ομάδα ταξιδιωτών·

γ) Τα πακέτα και οι συνδεδεμένοι ταξιδιωτικοί διακανονισμοί που αγοράζονται βάσει γενικής συμφωνίας για τον διακανονισμό επαγγελματικού ταξιδιού μεταξύ εμπόρου και άλλου φυσικού ή νομικού προσώπου, το οποίο ενεργεί για σκοπούς που αφορούν την εμπορική, επιχειρηματική, βιοτεχνική ή επαγγελματική του δραστηριότητα.

Ιδιαίτερης σημασίας διάταξη της Οδηγίας αποτελεί το άρθρο 5 αυτής, το οποίο εναρμονίζει τη νομοθεσία για τα οργανωμένα ταξίδια με την επιταγή του άρθρου 169 παρ. 1 και 2 στοιχ. α' ΣΛΕΕ, οι οποίες ορίζουν ότι η Ένωση οφείλει να συμβάλλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών, με μέτρα που θεσπίζει σύμφωνα με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

Εν προκειμένω, το άρθρο 5 της εξεταζόμενης οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, πριν δεσμευθεί ο ταξιδιώτης με σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού ή με οποιαδήποτε αντίστοιχη προσφορά, ο διοργανωτής και, όταν το πακέτο πωλείται μέσω πωλητή, επίσης ο πωλητής, παρέχουν στον ταξιδιώτη τις σχετικές τυποποιημένες πληροφορίες μέσω του σχετικού εντύπου ως έχει στο παράρτημα I μέρος Α ή Β και, εφόσον αφορούν το πακέτο, τις ακόλουθες πληροφορίες:

1. Τα κύρια χαρακτηριστικά των ταξιδιωτικών υπηρεσιών:

α) τον ταξιδιωτικό προορισμό ή προορισμούς, το δρομολόγιο και τις περιόδους παραμονής, με ημερομηνίες, καθώς και τον αριθμό των διανυκτερεύσεων που περιλαμβάνουν, εφόσον περιλαμβάνεται παροχή καταλύματος,

β) τα μέσα μεταφοράς, τα χαρακτηριστικά και τις κατηγορίες των μέσων μεταφοράς, τους τόπους, τις ημερομηνίες και τις ώρες αναχώρησης και επιστροφής, τη διάρκεια και τις ενδιάμεσες στάσεις και ανταποκρίσεις. Αν δεν έχει οριστεί ακόμη η ακριβής ώρα, ο διοργανωτής και, κατά περίπτωση, ο πωλητής ενημερώνουν τον ταξιδιώτη σχετικά με την κατά προσέγγιση ώρα αναχώρησης και επιστροφής,

γ) τον τόπο, τα κύρια χαρακτηριστικά και, κατά περίπτωση, την τουριστική κατηγορία του καταλύματος σύμφωνα με τους κανόνες της χώρας προορισμού,

δ) τα παρεχόμενα γεύματα,

ε) τις επισκέψεις, την εκδρομή ή εκδρομές ή άλλες υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στη συμφωνηθείσα συνολική τιμή του πακέτου,

στ) όταν δεν είναι εμφανές από τις περιστάσεις, κατά πόσον οποιαδήποτε ταξιδιωτική υπηρεσία θα παρέχεται στον ταξιδιώτη στο πλαίσιο ομάδας και, αν ναι, όπου αυτό είναι δυνατόν, το κατά προσέγγιση μέγεθος της ομάδας,

ζ) εάν η ωφέλεια των ταξιδιωτών από άλλες τουριστικές υπηρεσίες εξαρτάται από την αποτελεσματική προφορική επικοινωνία, τη γλώσσα στην οποία θα εκτελεστούν οι εν λόγω υπηρεσίες, και

η) εάν το ταξίδι ή οι διακοπές είναι γενικώς κατάλληλα για άτομα με μειωμένη κινητικότητα και, κατόπιν αιτήματος του ταξιδιώτη, ακριβείς πληροφορίες σχετικά με την καταλληλότητα του ταξιδιού ή των διακοπών, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες του ταξιδιώτη·

2. Την **εμπορική επωνυμία** και τη **γεωγραφική διεύθυνση του διοργανωτή** και, ανάλογα με την περίπτωση, του λιανοπωλητή, καθώς και τους αντίστοιχους αριθμούς τηλεφώνου και, κατά περίπτωση, διευθύνσεις ηλεκτρονικού ταχυδρομείου·
3. Τη **συνολική τιμή του πακέτου**, συμπεριλαμβανομένων των φόρων και, κατά περίπτωση, όλες τις πρόσθετες χρεώσεις, επιβαρύνσεις και άλλα κόστη ή, σε περίπτωση που τα κόστη αυτά δεν είναι ευλόγως δυνατό να υπολογιστούν πριν από τη σύναψη της σύμβασης, ένδειξη του είδους του τυχόν πρόσθετου κόστους το οποίο ο ταξιδιώτης ενδέχεται να υποχρεωθεί να αναλάβει επιπλέον·
4. Τους **τρόπους πληρωμής**, περιλαμβανομένου οποιουδήποτε ποσού ή ποσοστού της τιμής που πρέπει να καταβληθεί ως προκαταβολή και του χρονοδιαγράμματος για την πληρωμή του υπολοίπου, ή τις χρηματοοικονομικές εγγυήσεις που πρέπει να καταβληθούν ή να παρασχεθούν από τον ταξιδιώτη·
5. Τον **ελάχιστο αριθμό ατόμων** που απαιτείται για την πραγματοποίηση του πακέτου, καθώς και την προθεσμία που αναφέρεται στο άρθρο 12 παράγραφος 3 στοιχείο α) πριν από την έναρξη του πακέτου για την πιθανή καταγγελία της σύμβασης, εάν ο αριθμός αυτός δεν έχει επιτευχθεί·
6. **Γενικές πληροφορίες** για τις απαιτήσεις για τα διαβατήρια και τις θεωρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των κατά προσέγγιση περιόδων για την απόκτηση θεωρήσεων και των πληροφοριών σχετικά με τις υγειονομικές διατυπώσεις, της χώρας προορισμού·
7. Ενημέρωση σχετικά με τη δυνατότητα του ταξιδιώτη να **καταγγείλει τη σύμβαση** ανά πάσα στιγμή πριν από την έναρξη του πακέτου έναντι κατάλληλης χρέωσης καταγγελίας ή, κατά περίπτωση, της τυποποιημένης χρέωσης καταγγελίας που ζητείται από τον διοργανωτή, σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 1·

8. Πληροφορίες σχετικά με την προαιρετική ή υποχρεωτική **ασφάλιση** που θα καλύπτει το κόστος σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης από τον ταξιδιώτη ή το κόστος της βοήθειας, περιλαμβανομένου του επαναπατρισμού του, σε περίπτωση ατυχήματος, ασθένειας ή θανάτου.

Το σύνολο των ανωτέρω πληροφοριών έχει **δεσμευτικό χαρακτήρα** για τα κράτη μέλη, τα οποία υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι οι συγκεκριμένες πληροφορίες θα παρέχονται πάντοτε στον ταξιδιώτη και θα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της σύμβασης ταξιδιού, εκτός αν πελάτης και πάροχος συμφωνήσουν διαφορετικά.

Ουσιώδες σημείο της οδηγίας αποτελεί επίσης η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 10 αυτής σχετικά με τις **τιμές των ταξιδιών**. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι μετά τη σύναψη της σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού, οι τιμές μπορούν να αυξηθούν μόνον εάν η σύμβαση προβλέπει ρητά αυτήν τη δυνατότητα και ορίζει ότι ο ταξιδιώτης έχει δικαίωμα μείωσης της τιμής σύμφωνα με την παράγραφο 4. Σε αυτήν την περίπτωση, η σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού ορίζει τον τρόπο με τον οποίο υπολογίζονται οι αναθεωρήσεις των τιμών. Αυξήσεις των τιμών είναι δυνατές αποκλειστικά και μόνον ως άμεση συνέπεια αλλαγών σχετικά με τα εξής:

α) την τιμή της **μεταφοράς** επιβατών που προκύπτει από το κόστος των καυσίμων ή άλλων πηγών ενέργειας·

β) το **επίπεδο των φόρων ή τελών** στις περιλαμβανόμενες στη σύμβαση ταξιδιωτικές υπηρεσίες που επιβάλλονται από τρίτους οι οποίοι δεν εμπλέκονται άμεσα στην εκτέλεση του πακέτου, συμπεριλαμβανομένων των τουριστικών φόρων, των φόρων αεροδρομίου, των τελών επιβίβασης ή αποβίβασης σε λιμένες και αερολιμένες· ή

γ) τις **συναλλαγματικές ισοτιμίες** που αφορούν το πακέτο.

Η παράγραφος 4 του ιδίου άρθρου ορίζει σχετικά ότι αν η σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού προβλέπει τη δυνατότητα αύξησης της τιμής, ο ταξιδιώτης δικαιούται μείωση της τιμής αντίστοιχη προς οποιαδήποτε μείωση του κόστους που αναφέρεται στην παράγραφο 1 στοιχεία α), β) και γ), η οποία προκύπτει μετά τη σύναψη της σύμβασης πριν την έναρξη του πακέτου.

Στο σώμα της οδηγίας ρυθμίζονται ακόμη διάφορα άλλα ζητήματα σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια, όπως η **τροποποίηση όρων της σύμβασης**, η δυνατότητα **καταγγελίας** αυτής, η **αφερεγγυότητα** του παρόχου κ.ά.. Το πνεύμα του νομοθετήματος είναι καταφανώς υπέρ της προστασίας του ταξιδιώτη-καταναλωτή. Χαρακτηριστική ρύθμιση που αποδεικνύει το γεγονός αυτό συνιστά το άρθρο 18, το οποίο αναφέρεται στην προστασία κατά της αφερεγγυότητας και στη **διοικητική συνεργασία** που πρέπει να λαμβάνει χώρα μεταξύ των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών προκειμένου να εποπτεύονται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο οι κατά τόπους διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών, παρέχοντας όλες τις απαραίτητες πληροφορίες στους ταξιδιώτες (έδρα διοργανωτή, τρόποι επικοινωνίας, δυνατότητες τροποποίησης σύμβασης κ.λπ.).

Αναφορικά με τις **κυρώσεις** που προκύπτουν από τη μη εφαρμογή της οδηγίας, ο ενωσιακός νομοθέτης αφήνει στα κράτη μέλη τη σχετική αρμοδιότητα. Οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να προσδιορίσουν τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παραβίασης των εθνικών κανονιστικών μέτρων που έχουν ληφθεί σε εφαρμογή της οδηγίας. Η μόνη επιταγή που θέτει εν προκειμένω το άρθρο 25 της οδηγίας συνίσταται στην έκφραση οι κυρώσεις αυτές να είναι *«αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές»*.

Η ελεύθερη επιλογή των κυρώσεων από τα κράτη μέλη επιβεβαιώνει την πρωτοκαθεδρία που αυτά πρωτογενώς (άρθρο 195 ΣΛΕΕ) απολαμβάνουν ως προς την άσκηση τουριστικής πολιτικής. Ο ενωσιακός νομοθέτης επιδιώκει να προσδιορίσει ένα αναλυτικό, αυστηρό και συγκεκριμένο κοινό πλαίσιο για τα οργανωμένα ταξίδια. Ωστόσο, τόσο τα μέσα μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη, όσο και η υφή και το ύψος των κυρώσεων για παράβαση αυτών καταλείπονται στην διακριτική ευχέρεια του κράτους. Οι γενικές αρχές της αποτελεσματικότητας, της αναλογικότητας και της αποτρεπτικότητας από παρόμοιες παραβάσεις στο μέλλον, λειτουργούν ως ελάχιστες δικλίδες ασφαλείας, με σκοπό να δηλωθεί και λεκτικά η σημασία που έχει για την Ένωση η εναρμόνιση των νομοθεσιών στο συγκεκριμένο ζήτημα.

Σημαντική ρύθμιση εισάγει και το άρθρο 26 παρ. 1 σχετικά με τις **κρατήσεις μέσω διαδικτύου**. Συγκεκριμένα, *«έως την 1η Ιανουαρίου 2019, η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με τις διατάξεις της*

παρούσας οδηγίας που εφαρμόζονται για τις κρατήσεις μέσω διαδικτύου, οι οποίες πραγματοποιούνται σε διάφορα σημεία πώλησης και με τον χαρακτηρισμό των εν λόγω κρατήσεων ως πακέτων, συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών ή μεμονωμένων ταξιδιωτικών υπηρεσιών, ειδικότερα δε σχετικά με τον ορισμό του πακέτου που περιέχεται στο άρθρο 3 σημείο 2) στοιχείο β) σημείο ν) και σχετικά με το κατά πόσον η προσαρμογή ή διεύρυνση του ορισμού αυτού είναι κατάλληλη.».

Επίσης, μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2021 η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο γενική έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, ενώ θα προβεί και σε βελτιωτικές νομοθετικές προτάσεις, εφόσον αυτό κρίνεται σκόπιμο.

Συμπερασματικά, η εισαγωγή της Οδηγίας (ΕΕ) 2302/2015 και η κατάργηση μέσω αυτής της προϊσχύσασας Οδηγίας 90/314/ΕΟΚ συνιστά αναμφισβήτητη πρόοδο για την Ένωση στον κλάδο της παροχής υπηρεσιών όσον αφορά τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους με αυτά ταξιδιωτικούς διακανονισμούς. Το νέο θεσμικό πλαίσιο συμβαδίζει με τα πλέον ισχύοντα σε διεθνές επίπεδο ως προς τον τουριστικό κλάδο, ιδίως δε ως προς τις οργανωμένες περιηγήσεις. Οι σημαντικότερες πρόνοιες της οδηγίας είναι κατά κύριο λόγο δύο:

Πρώτον, δίνεται μεγάλη έμφαση στην **προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών**. Η πληθώρα και ο αναλυτικός χαρακτήρας των άρθρων 7 έως 22 συγκροτούν ένα ευρύ πλέγμα προστασίας του ταξιδιώτη έναντι αβλεψιών, αφερεγγυότητας, απρόοπτης αύξησης των τιμών και γενικότερα μη τήρησης των συμφωνηθέντων από την πλευρά του παρόχου, αίτια που δικαιολογούν ακόμη και την καταβολή αποζημίωσης προς τον ταξιδιώτη. Παράλληλα, στην περίπτωση που η ανάγκη αποζημίωσης του ταξιδιώτη προέκυψε από τρίτους και όχι από τον πάροχο της υπηρεσίας, υπογραμμίζεται η δυνατότητα του παρόχου να στραφεί, αφού αποζημιώσει τον ταξιδιώτη, κατά των τρίτων προκειμένου να διεκδικήσει την αποζημίωση που κατέβαλε στον ταξιδιώτη. Εν προκειμένω, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια, σύμφωνα με την οδηγία, να διασφαλίσουν το εν λόγω δικαίωμα του παρόχου.

Δεύτερον, η νομοθετική κάλυψη, για πρώτη φορά, κρατήσεων που γίνονται μέσω διαδικτύου. Είναι πλέον κοινό μυστικό ότι η αφερεγγυότητα, η ασάφεια ως προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες και η παραπλάνηση ως προς την πραγματική τιμή του

τουριστικού προϊόντος βρίσκουν πρόσφορο έδαφος στις κρατήσεις που γίνονται αποκλειστικά μέσω διαδικτύου. Η προϊσχύσασα οδηγία 90/314/ΕΟΚ, έχοντας σε θεσπιστεί σε μια άλλη εποχή, σιωπούσε εντελώς ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα. Οι δεκαετίες που πέρασαν χαρακτηρίστηκαν από τη ραγδαία εξέλιξη όλων των μορφών και μέσων πώλησης του τουριστικού προϊόντος, ιδίως δε των οργανωμένων ταξιδιών. Στο πλαίσιο αυτό, η Ένωση με την παρούσα οδηγία επιδιώκει να προσδιορίσει το τι ακριβώς δέον να ισχύει ως προς τις διαδικτυακές τουριστικές υπηρεσίες. Μία πρώτη σχετική αναφορά γίνεται ήδη στο σημείο 12 του προοιμίου του νομοθετήματος, όπου αναφέρεται ότι *«Οι συνδεδεμένοι ταξιδιωτικοί διακανονισμοί μέσω διαδικτύου θα πρέπει επίσης να διακρίνονται από τους συνδεδεμένους δικτυακούς τόπους που δεν στοχεύουν στη σύναψη σύμβασης και από τους διαδικτυακούς συνδέσμους μέσω των οποίων οι ταξιδιώτες απλώς ενημερώνονται σχετικά με άλλες ταξιδιωτικές υπηρεσίες κατά γενικό τρόπο, για παράδειγμα όταν ένα ξενοδοχείο ή ο διοργανωτής μιας εκδήλωσης περιλαμβάνει στον ιστότοπό του κατάλογο όλων των παρόχων μεταφορικών υπηρεσιών στην περιοχή του, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε κράτηση ή αν χρησιμοποιούνται «cookies» ή μεταδεδομένα για την ένταξη διαφημίσεων σε δικτυακούς τόπους.»*. Τέλος, η διάταξη του άρθρου 26 περί υποβολής έκθεσης της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας επί των κρατήσεων μέσω διαδικτύου δηλώνει σαφώς την επιδίωξη της Ένωσης να παρακολουθεί στενά το ζήτημα και αν χρειαστεί να τροποποιήσει εκ νέου το θεσμικό πλαίσιο, προφανώς επί το αυστηρότερο.

Ως προς τα τρωτά της οδηγίας, αυτά κυρίως μπορούν να εντοπιστούν στο σκέλος της επιβολής των κυρώσεων για την παραβίασή της. Η συμπληρωματική φύση της αρμοδιότητας της Ένωσης στον τουριστικό τομέα εμφανίζεται εδώ κατά τρόπο χαρακτηριστικό. Το νομοθέτημα που αναλύθηκε παραπάνω είναι σαφές, αναλυτικό, προληπτικό πολλών εν δυνάμει παραβάσεων και λειτουργεί προς την κατεύθυνση της προστασίας του ταξιδιώτη-καταναλωτή. Ωστόσο, η πλήρης διακριτική ευχέρεια την οποία έχουν τα κράτη μέλη όσον αφορά τον προσδιορισμό των κυρώσεων για τις περιπτώσεις παράβασης είναι δυνατό να καταστήσει ανομοιόμορφη την εφαρμογή της ουσίας των διατάξεων της οδηγίας. Η γενική διατύπωση των αρχών της αποτελεσματικότητας, της αναλογικότητας και της αποτρεπτικότητας δεν αρκεί προφανώς για να προσδιορίσει ούτε το είδος ούτε το ύψος των κυρώσεων. Θέτει απλώς ένα αφηρημένο ελάχιστο θεωρητικό όριο για αυτές. Φυσικά, όπως ήδη

διευκρινίστηκε, η συγκεκριμένη ρύθμιση δεν θα μπορούσε να λάβει περισσότερο δεσμευτικό χαρακτήρα από ό,τι ήδη έχει, καθώς τότε θα επρόκειτο ουσιαστικά περί κανονισμού και όχι περί οδηγίας, κάτι το οποίο ρητά απαγορεύει το πρωτογενές δίκαιο, κατοχυρώνοντας τον τουρισμό μεταξύ των συντρεχουσών και συμπληρωματικών προς τα κράτη μέλη αρμοδιοτήτων της Ένωσης και όχι μεταξύ των αποκλειστικών αυτής.

Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μεταφέρουν στις εθνικές τους έννομες τάξεις την Οδηγία 2015/2302 μέχρι την 1^η Ιανουαρίου 2018, ενώ καλούνται να εφαρμόσουν από την 1^η Ιουλίου 2018 τα μέτρα που αυτή θεσπίζει. Μέχρι τότε ισχύει η προηγούμενη οδηγία 90/314/ΕΟΚ, η κατάργηση της οποίας θα ισχύσει από 1^η Ιουλίου 2018.

Εν κατακλείδι, η αναμονή της πρώτης γενικής έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας, την οποία θα δημοσιοποιήσει η Επιτροπή μέχρι το 2021, θα αποτελέσει και το πρώτο δείγμα γραφής αναφορικά με την πραγματική αποτελεσματικότητα του νέου πλαισίου, αποκαλύπτοντας τυχόν αδυναμίες ή αβλεψίες που θα έχουν αναδειχθεί.

4.2.2 Οδηγία 2008/8: Επιβολή ΦΠΑ και τόπος παροχής υπηρεσιών

Η Οδηγία 2008/8/ΕΚ⁹⁸ τροποποίησε την Οδηγία 2006/112/ΕΚ, η οποία προσδιόριζε ένα κοινό ενωσιακό σύστημα επιβολής του φόρου προστιθέμενης αξίας. Η εν λόγω οδηγία μετέβαλε το περιεχόμενο της προϊσχύσασας όσον αφορά το φορολογικό καθεστώς που διέπει διάφορες υπηρεσίες με βάση τον τόπο παροχής αυτών.

Με βάση τη νέα οδηγία, τόπος φορολογίας του ΦΠΑ για τις παροχές υπηρεσιών θεωρείται καταρχήν ο τόπος στον οποίο ο λήπτης των υπηρεσιών έχει την έδρα του ή τόπος όπου πραγματοποιείται η κατανάλωση ή η υλική εκτέλεση των εργασιών και όχι ο τόπος στον οποίο ασκεί την οικονομική του δραστηριότητα ο πάροχος της υπηρεσίας.

Ως προς τις διατάξεις που επηρεάζουν τις τουριστικές υπηρεσίες, αυτές είναι αρκετές, αρχής γενομένης από το **άρθρο 47**, το οποίο ρυθμίζει τον κομβικό για τον τουρισμό τομέα των **ακινήτων**:

⁹⁸ ΕΕ 2008, L 44/11

«Ο τόπος παροχής υπηρεσιών σχετικών με ακίνητα, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών εμπειρογνομόνων και κτηματομεσιτών, της παροχής καταλύματος στον ξενοδοχειακό τομέα ή σε τομείς παρεμφερούς χαρακτήρα, όπως σε κατασκηνώσεις διακοπών ή σε τοποθεσίες που έχουν διαμορφωθεί για να χρησιμοποιηθούν ως κατασκήνωση, της παροχής του δικαιώματος χρήσης ακινήτου και της παροχής υπηρεσιών για την προετοιμασία και συντονισμό κατασκευαστικών εργασιών, όπως παραδείγματος χάριν οι υπηρεσίες αρχιτεκτόνων ή επιχειρήσεων επίβλεψης, είναι ο τόπος όπου κείται το ακίνητο.».

Εν συνεχεία, το **άρθρο 48** αναφέρεται στην **παροχή υπηρεσιών μεταφοράς**: *«Τόπος παροχής υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών είναι ο τόπος όπου πραγματοποιείται η μεταφορά, ανάλογα με τις διανυθείσες αποστάσεις.»*

Το **άρθρο 53** της οδηγίας καλύπτει **υπηρεσίες παρεπόμενες της μεταφοράς της μεταφοράς, καθώς και πραγματογνωμοσύνες και εργασίες που αφορούν κινητά αγαθά**:

«Τόπος παροχής υπηρεσιών οι οποίες αφορούν πολιτιστικές, καλλιτεχνικές, αθλητικές, επιστημονικές, εκπαιδευτικές, ψυχαγωγικές ή παρόμοιες δραστηριότητες, όπως εμπορικές και άλλες εκθέσεις, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών των διοργανωτών τέτοιων δραστηριοτήτων, καθώς και της παροχής παρεπόμενων προς τις υπηρεσίες αυτές υπηρεσιών, είναι ο τόπος στον οποίο πράγματι λαμβάνουν χώρα αυτές οι εκδηλώσεις.».

Το **άρθρο 55** προσδιορίζει τα σχετικά με τις υπηρεσίες εστιατορίου και εστίασης εντός πλοίων, αεροσκαφών και τρένων, κατά τρόπο ανάλογο με τις υπηρεσίες μαζικής εστίασης που βρίσκονται στη στεριά.

Άρθρο 55 | Παροχή υπηρεσιών εστιατορίου και εστίασης:

«Τόπος παροχής υπηρεσιών εστιατορίου και εστίασης (catering), άλλων από τις πράγματι εκτελούμενες επί πλοίων, αεροπλάνων ή τρένων κατά τη διάρκεια τμήματος μεταφοράς επιβατών που διενεργείται εντός της Κοινότητας, είναι ο τόπος στον οποίο πράγματι εκτελούνται οι υπηρεσίες αυτές.».

Άρθρο 56 | Μίσθωση μεταφορικών μέσων:

« 1. Τόπος βραχυχρόνιας μίσθωσης μεταφορικού μέσου είναι ο τόπος όπου το μεταφορικό μέσο τίθεται πράγματι στη διάθεση του πελάτη.

2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, ως “βραχυχρόνια” νοείται η συνεχής κατοχή ή χρήση μεταφορικού μέσου για διάστημα που δεν υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες, ενώ, όσον αφορά τα πλωτά μέσα, η συνεχής κατοχή ή χρήση για διάστημα που δεν υπερβαίνει τις ενενήντα ημέρες.»

Άρθρο 57 | Παροχή υπηρεσιών εστιατορίου και εστίασης για κατανάλωση σε πλοία, αεροσκάφη ή τρένα:

« 1. Τόπος παροχής των υπηρεσιών εστιατορίων και εστίασης οι οποίες εκτελούνται πράγματι μέσα σε πλοία, αεροσκάφη ή τρένα κατά τη διάρκεια τμήματος μιας μεταφοράς επιβατών που διενεργείται εντός της Κοινότητας, είναι το σημείο αναχώρησης της μεταφοράς επιβατών.

2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, ως “τμήμα μεταφοράς επιβατών που διενεργείται εντός της Κοινότητας” νοείται το τμήμα της μεταφοράς που πραγματοποιείται, χωρίς ενδιάμεση στάση εκτός της Κοινότητας, μεταξύ του σημείου αναχώρησης και του σημείου άφιξης της μεταφοράς επιβατών.

Ως “σημείο αναχώρησης της μεταφοράς επιβατών” νοείται το πρώτο προγραμματισμένο σημείο επιβίβασης επιβατών εντός της Κοινότητας, ενδεχομένως μετά από ενδιάμεση στάση εκτός της Κοινότητας.

Ως “σημείο άφιξης της μεταφοράς επιβατών” νοείται το τελευταίο προγραμματισμένο σημείο αποβίβασης εντός της Κοινότητας επιβατών που έχουν επιβιβασθεί εντός της Κοινότητας, ενδεχομένως πριν από ενδιάμεση στάση εκτός της Κοινότητας.

Εάν πρόκειται για μεταφορά με επιστροφή, η διαδρομή της επιστροφής θεωρείται ως αυτοτελής μεταφορά.»

Η Οδηγία 2008/8/EK ανέτρεψε πλήρως τον τρόπο καθορισμού του τόπου παροχής υπηρεσιών και κατ’ επέκταση της επιβολής του ΦΠΑ επ’ αυτών, όπως αυτός είχε προσδιοριστεί μία τριακονταετία νωρίτερα, με την Οδηγία 388/77/ΕΟΚ. Η προϊσχύσασα οδηγία θέσπιζε τη φορολόγηση ανάλογα με τον τόπο εγκατάστασης του

παρέχοντος. Το νέο καθεστώς, που άρχισε να ισχύει από 01.01.2010, στοχεύει στη φορολόγηση με κύριο κριτήριο τον τόπο εγκατάστασης του λήπτη ή, όπως παρουσιάστηκε παραπάνω για υπηρεσίες του τουριστικού κλάδου, του τόπου όπου πράγματι καταναλώνεται η υπηρεσία ή λαμβάνει χώρα η υλική εκτέλεσή της.

Από την αναλυτική μελέτη του νομοθετήματος εξάγονται ορισμένα σημαντικά συμπεράσματα⁹⁹:

Πρώτον, η καθιέρωση φορολόγησης στον τόπο όπου **πράγματι καταναλώνεται** η υπηρεσία ελαχιστοποιεί τις περιπτώσεις δημιουργίας αθέμιτου ανταγωνισμού εξαιτίας της ελεύθερης επιλογής αγοράς υπηρεσιών ενός κράτους μέλους στο οποίο ισχύει ευνοϊκό φορολογικό καθεστώς.

Δεύτερον, με το καθεστώς της νέας οδηγίας είναι πλέον **λίγες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο πάροχος της υπηρεσίας υποχρεούται να εγγραφεί σε μητρώα για σκοπούς του ΦΠΑ**, όταν παρέχει μια υπηρεσία σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο ο ίδιος έχει την έδρα του.

Τρίτον, με το νέο σύστημα αυξάνεται η χρήση του **μηχανισμού αντίστροφης υποχρέωσης** για τις περιπτώσεις όπου ένας λήπτης μιας υπηρεσίας ο οποίος υπόκειται σε καθεστώς καταβολής ΦΠΑ λαμβάνει υπηρεσίες από πάροχο που επίσης υπόκειται σε υποχρέωση καταβολής ΦΠΑ, αλλά έχει την έδρα του σε άλλο κράτος μέλος από αυτό του λήπτη. Το όφελος από τη χρήση του εν λόγω μηχανισμού έγκειται στο γεγονός ότι όταν άτομα υποκείμενα στο φόρο αγοράζουν υπηρεσίες από άλλα κράτη μέλη, όπου έχουν την έδρα τους οι πάροχοι και όπου ισχύει καθεστώς ΦΠΑ, δεν είναι πλέον υποχρεωμένα πρώτα να καταβάλουν τον φόρο και μετά να αναζητούν επιστροφή του καταβληθέντος ΦΠΑ, όπως ίσχυε με το προηγούμενο καθεστώς.

Σημαντικό διαρθρωτικό δεδομένο της οδηγίας συνιστά το γεγονός της **ξεχωριστής αναφοράς σε κάθε έναν από τους κλάδους παροχής υπηρεσιών που επηρεάζουν το τουριστικό προϊόν**. Μεταφορές, εστίαση, ψυχαγωγία, αθλητικές, ψυχαγωγικές, καλλιτεχνικές και άλλες συναφείς δραστηριότητες, μίσθωση ακινήτων και

⁹⁹ Κυριακόπουλος Αθ., Αναλυτική παρουσίαση των αλλαγών στο ελληνικό δίκαιο με το Ν. 3763/2009 που επέρχονται με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2008/8/ΕΚ, στον τόπο παροχής των υπηρεσιών και στην επιστροφή του ΦΠΑ στις μη εγκατεστημένες στο κράτος-μέλος επιχειρήσεις, Περιοδικό «Επιχείρηση», Σεπτέμβριος 2009.

μεταφορικών μέσων καλύπτουν το ευρύ φάσμα των υπηρεσιών που ένας τουριστικός πάροχος μπορεί να προσφέρει. Η αναλυτική κάληψη αυτών των τομέων από την οδηγία φανερώνει την πρόθεση του ενωσιακού νομοθέτη να ασχοληθεί εις βάθος με το τουριστικό θεσμικό πλαίσιο, ιδίως ως προς το καθεστώς ΦΠΑ που βαρύνει τον κλάδο.

Ένα τελευταίο αλλά εξίσου ουσιώδες σημείο κριτικής αποτελεί η έννοια της «**μόνιμης εγκατάστασης**» του παρόχου την υπηρεσία. Για το θέμα αυτό έχει τοποθετηθεί επανειλημμένως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τονίζοντας ότι η ασάφεια του όρου δημιουργεί προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν νομικά. Το ζήτημα απασχόλησε και το ΔΕΚ, με πληθώρα υποθέσεων. Όλες οι σχετικές αποφάσεις καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι μία εγκατάσταση θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από έναν εύλογα επαρκή βαθμό μονιμότητας, καθώς και από μία συγκεκριμένη δομή, κατάλληλη να υποστηρίξει σε σταθερή βάση ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους. Εφόσον αυτές οι προϋποθέσεις πληρούνται, θεωρείται ότι η υπηρεσία παρέχεται σε αυτόνομη βάση από τη συγκεκριμένη επιχείρηση.

Στην περίπτωση που ένας πάροχος, ο οποίος υπόκειται στην υποχρέωση καταβολής ΦΠΑ, διαθέτει περισσότερους από έναν τόπους μόνιμης εγκατάστασης, η Επιτροπή υποστήριξε ότι το ποια εγκατάσταση πραγματοποιεί την παροχή υπηρεσιών είναι ουσιαστικά **πραγματικό περιστατικό**, κάτι που δηλώνεται ξεκάθαρα τόσο από το πνεύμα όσο και από το γράμμα των διατάξεων της Οδηγίας 2008/8/EK.

Το θέμα έχει απασχολήσει και το Δικαστήριο. Ενδεικτικά αναφέρεται η απόφαση της 23ης Μαρτίου 2006 στην υπόθεση **C-210/2004** (Υπουργείο Οικονομικών της Ιταλίας κατά FCE Bank Plc - Υποκατάστημα Ιταλίας), σύμφωνα με την οποία: *«Μόνιμη εγκατάσταση που δεν αποτελεί αυτοτελή νομική οντότητα έναντι της εταιρείας στην οποία ανήκει, βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος και αποτελεί τον αποδέκτη ορισμένων υπηρεσιών που παρέχει η εταιρεία αυτή, δεν πρέπει να θεωρείται ως υποκείμενη στον ΦΠΑ για το κόστος της παροχής των υπηρεσιών αυτών με το οποίο χρεώνεται.»*

4.2.3 Οδηγία 2009/47: Μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ στην εστίαση

Η Οδηγία 2009/47/EK¹⁰⁰ αποτελεί τροποποίηση της προϊσχύσασας Οδηγίας 2006/112/EK, η οποία ρύθμιζε το ζήτημα των μειωμένων συντελεστών του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε επανειλημμένα σημειώσει την ανάγκη υιοθέτησης ενός ενιαίου συντελεστή ΦΠΑ, κάνοντας, παράλληλα, λόγο για προσεκτική επιλογή τομέων που ενδεχομένως θα μπορούσαν να εξαιρεθούν από αυτόν τον συντελεστή και να υπαχθούν σε κάποιον μικρότερο.

Η Οδηγία 2006/112/EK επεδίωξε να δημιουργήσει ένα κοινό σύστημα ΦΠΑ για τα κράτη μέλη, υιοθετώντας τις προτάσεις της Επιτροπής. Ωστόσο, το εν λόγω σύστημα δεν μακροημέρευσε, καθώς οι επαγγελματίες του τουριστικού κλάδου επιθυμούσαν τη διατήρηση μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ στις δραστηριότητές τους, ειδικά τις σχετιζόμενες με τα ξενοδοχεία και την εστίαση.

Το 2007 η Επιτροπή εξέδωσε μία αντιφατική ανακοίνωση¹⁰¹, προσπαθώντας να ισορροπήσει ανάμεσα στο τότε ισχύον που είχε θεσπίσει η οδηγία και στις αντιδράσεις των επαγγελματιών. Σημείωσε χαρακτηριστικά ότι «κάθε απόκλιση στους συντελεστές μπορεί να οδηγήσει σε οικονομικές στρεβλώσεις, αν και κάθε στρέβλωση δεν είναι απαραίτητα ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά» (σελ. 10). Η ανακοίνωση κατέληξε τονίζοντας: «Τα εστιατόρια και τα ξενοδοχεία βρίσκονται σε ενδιάμεση κατάσταση δεδομένου ότι οι σχετικές συνέπειες εμφανίζονται στο πλαίσιο του τουρισμού ή σε παραμεθόριες περιοχές. Γεννάται το ερώτημα κατά πόσον σε τέτοιες περιπτώσεις είναι αποδεκτό ένα προαιρετικό σύστημα μειωμένων συντελεστών ή αν θα πρέπει να είναι υποχρεωτικό για να αποφεύγονται οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού».

Κατόπιν αυτής της διατύπωσης και παρά τις προφανείς αντιφάσεις, η Επιτροπή πρότεινε στο Συμβούλιο την υιοθέτηση νέας οδηγίας με την οποία θα προβλεπόταν πλέον η ευχέρεια επιβολής μειωμένου ΦΠΑ σε ορισμένους τομείς, όπως οι υπηρεσίες εστίασης¹⁰². Έτσι, ψηφίστηκε η ισχύουσα Οδηγία 2009/47/EK, η οποία ικανοποίησε

¹⁰⁰ ΕΕ 2009, L 116/18

¹⁰¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τους συντελεστές ΦΠΑ εκτός των κανονικών συντελεστών ΦΠΑ [COM(2007) 380 τελικό].

¹⁰² Παπαδοπούλου, Εμμ.-Ρεβ., *Η προσπάθεια για εφαρμογή μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ στον τουρισμό*, Πρακτικά 2^{ου} Συνεδρίου Δικαίου του Τουρισμού με θέμα «Η Διεθνής και Ευρωπαϊκή Νομική Διάσταση του Τουρισμού», Καρπενήσι, 3-5 Νοεμβρίου 2011, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 220-223.

το αίτημα των επαγγελματιών του κλάδου γενικεύοντας τη δυνατότητα επιβολής μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ στις υπηρεσίες εστίασης¹⁰³.

Σε μια κριτική προσέγγιση της οδηγίας, πρέπει να σημειωθεί ότι, μολονότι λειτουργεί προς όφελος των τουριστικών επιχειρήσεων, δεν είναι αρκετή για να διασφαλίσει την καθιέρωση και λειτουργία ενός ενιαίου, σταθερού συστήματος φόρου προστιθέμενης αξίας σε επίπεδο Ένωσης. Η ρητή διάταξη του άρθρου 113 ΣΛΕΕ ότι η λήψη αποφάσεων επί μέτρων εναρμόνισης της έμμεσης φορολογίας γίνεται πάντοτε με ομοφωνία, δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο την κατάσταση, καθώς αφήνει στην απόλυτη διακριτική των κρατών μελών τη δυνατότητα να επιβάλουν ή όχι μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ σε κάποιο κλάδο.

Η πρόβλεψη της οδηγίας περί δυνατότητας επιβολής χαμηλού συντελεστή ΦΠΑ στον κλάδο της εστίασης -ο οποίος μαζί με τον ξενοδοχειακό κλάδο συνιστά τη ραχοκοκκαλιά του τουρισμού- αποτελεί οπωσδήποτε θετική εξέλιξη για τους επαγγελματίες του κλάδου και την οικονομική ανάπτυξη γενικότερα. Στον αντίποδα, το προαναφερθέν εμπόδιο που θέτει η Συνθήκη λειτουργεί προφανώς ως τροχοπέδη για την πραγματική οικονομία. Αυτό συμβαίνει διότι, μολονότι η ίδια η Ένωση κατόρθωσε τελικά ξεπεράσει τις αντιφατικές σκέψεις και να καταλήξει σε μια πρόταση που ανταποκρίνεται στις ανάγκες του κλάδου, η απόλυτη διακριτική ευχέρεια την οποία απολαμβάνουν τα κράτη μέλη ειδικά ως προς το ζήτημα των έμμεσων φόρων μπορεί, τελικά, να λειτουργήσει εις βάρος του τουρισμού.

Κλασικό παράδειγμα του γεγονότος αυτού αποτελεί η Ελλάδα, το φορολογικό σύστημα της οποίας έχει τροποποιηθεί πολλάκις τα τελευταία χρόνια. Εν προκειμένω, ο συντελεστής ΦΠΑ στα ξενοδοχεία από το 9% αυξήθηκε στο 11%, ενώ αργότερα μειώθηκε στο 6,5%. Στην εστίαση, μέχρι πρότινος ίσχυαν δύο συντελεστές, ένας μειωμένος στο 13% και ο κανονικός στο 23%. Το 2016 ο υψηλός συντελεστής αυξήθηκε στο 24% και πλέον έχει επιβληθεί σε όλες τις επιχειρήσεις μαζικής εστίασης¹⁰⁴.

¹⁰³ Οδηγία 2009/47/ΕΚ του Συμβουλίου της 05.05.2009 για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ όσον αφορά τους μειωμένους συντελεστές φόρου προστιθέμενης αξίας (ΕΕ L 116 της 05.05.2009).

¹⁰⁴ Ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 94/Α/30-5-2016).

Γίνεται, συνεπώς, αντιληπτή η ανάγκη τροποποίησης του υφιστάμενου συστήματος λήψης αποφάσεων σε επίπεδο Ένωσης όσον αφορά τους έμμεσους φόρους. Η διατήρηση της φορολογικής κυριαρχίας των κρατών μελών, την οποία καθιερώνει η πρόβλεψη της Συνθήκης για ομοφωνία στη λήψη των σχετικών αποφάσεων στο Συμβούλιο, οδηγεί συνήθως στη θέσπιση μέτρων που αποτελούν μια ισορροπία-«ελάχιστο κοινό παρονομαστή», όπως έχει χαρακτηριστεί.

Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή είχε προσπαθήσει ήδη από τη Στρατηγική της Λισαβόνας του 2000, να αναζητήσει εναλλακτικές μεθόδους λήψης αποφάσεων. Σκοπός ήταν και είναι η αποφυγή της χρήσης του «σκληρού δικαίου» και η επιλογή μη νομοθετικών λύσεων, μέσω της χρήσης άτυπων συμφωνιών («ήπιο δίκαιο») ή μέσω ενός Κώδικα Δεοντολογίας για τη διευθέτηση των ζητημάτων του ΦΠΑ. Με τη χρήση αυτών των μεθόδων τα κράτη μέλη θα αυτοδεσμεύονταν, αφού τα ίδια θα είχαν συνομολογήσει τις σχετικές «συμφωνίες κυρίων», υποχρεούμενα να επιβάλλουν μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ, χωρίς το φόβο επιβολής νομικών κυρώσεων.

Σε κάθε περίπτωση, το σημερινό τοπίο κατακερματισμού των εθνικών φορολογικών νομοθεσιών, ιδίως όσον αφορά τον τουρισμό, είναι φανερό ότι δυσχεραίνει την εκπόνηση μιας ευρωπαϊκής τουριστικής πολιτικής. Ένα κοινό φορολογικό πλαίσιο - κατόπιν τροποποίησης της Συνθήκης- φαντάζει αυτή τη στιγμή από μακρινή έως ανέφικτη ιδέα. Ωστόσο, ειδικά σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου ο τουρισμός αντιμετωπίζεται ευκαιριακά ως τομέας είσπραξης δημοσίων εσόδων και λιγότερο ως πεδίο κινητροδότησης της πραγματικής οικονομίας, η λύση ενός ενωσιακού φορολογικού συστήματος φαντάζει ιδανική.

4.3 Σύγχρονες ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για τον τουρισμό

Μέχρι πρόσφατα δεν είχε επιχειρηθεί σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης μία επιχειρησιακή προσέγγιση του τουριστικού κλάδου. Η συμμετοχή του τουρισμού στην ενωσιακή ήταν συνήθως δευτερεύοντος ενδιαφέροντος και πάντα γενικόλογου ύφους¹⁰⁵. Από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, καθώς ο τουρισμός είχε ήδη λάβει την πρώτη του θεσμική κατοχύρωση στο Μάαστριχτ (1992), η στρατηγική αυτή άλλαξε. Ενόψει της Συνθήκης της Λισαβόνας, η νέα ευρωπαϊκή αντίληψη άρχισε να

¹⁰⁵ Παπουτσή Αικ., *Η τουριστική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Πατρών, 2013, σελ. 18.

προβάλλει τον τουρισμό ως σημαντικό οικονομικό τομέα για την ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στην ήπειρο.

4.3.1 Ενίσχυση της εταιρικής σχέσης για τον τουρισμό στην Ευρώπη

Οι κυριότερες σύγχρονες ενωσιακές πρωτοβουλίες για τον τουρισμό ξεκινούν από την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2006 για την ενίσχυση της εταιρικής σχέσης στον τουριστικό τομέα¹⁰⁶. Η συγκεκριμένη ανακοίνωση ήλθε σε ένα κρίσιμο χρονικό σημείο, έναν χρόνο μετά τη δημοσίευση της ενδιάμεσης αξιολόγησης της Στρατηγικής της Λισαβόνας η οποία αποτέλεσε το μεσομακροπρόθεσμο πλαίσιο δράσης της Ένωσης για τη δεκαετία 2000-2010¹⁰⁷. Στην ανακοίνωση του 2005 τονίστηκε ότι *«ο τομέας του τουρισμού είναι σημαντικός όσον αφορά την αειφόρο ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης για τη στρατηγική της Λισαβόνας, πρέπει όμως να αντιμετωπίσει ιδιαίτερες προκλήσεις»*.

Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκε η ανακοίνωση του 2006, η οποία αναγνώρισε την ανάγκη υιοθέτησης μιας νέας ευρωπαϊκής πολιτικής για τον τουρισμό, ενόψει των παγκόσμιων προκλήσεων που αντιμετωπίζει ο τομέας, με τον ανταγωνισμό να γίνεται ολοένα σκληρότερος. Στο πλαίσιο αυτό, η αειφορία και η στροφή προς ειδικές μορφές τουρισμού θεωρούνται βασικοί άξονες της νέας πολιτικής.

Με την εν λόγω πρωτοβουλία της, η Επιτροπή παροτρύνει τους εμπλεκόμενους φορείς του τουρισμού να βρίσκονται σε διαρκή διάλογο, καλλιεργώντας μία σχέση εταιρικής συνεργασίας, καθώς από τη φύση του ο κλάδος χαρακτηρίζεται από μεγάλη πολυμορφία και πολυσυμμετοχικότητα. Η χάραξη μίας πολιτικής – πόσω μάλλον ευρωπαϊκής – για τον τουρισμό απαιτεί τη σύμπραξη υπερεθνικών, εθνικών και τοπικών-περιφερειακών φορέων, ιδιωτικού τομέα και κοινωνικών εταίρων. Χωρίς τη συμμετοχή παραγόντων από κάθε επίπεδο διακυβέρνησης η εφαρμογή πρωτοβουλιών με αντίκτυπο και ουσιαστικό αποτέλεσμα σε ευρεία κλίμακα καθίσταται ανέφικτη.

Η Επιτροπή θεώρησε απαραίτητη τη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου και την απλούστευση της ενωσιακής νομοθέτησης, η οποία θα λαμβάνει υπόψη την

¹⁰⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 17.03.2006, με τίτλο: «*Η ανανεωμένη πολιτική της ΕΕ για τον τουρισμό: Για μια ισχυρότερη σύμπραξη υπέρ του ευρωπαϊκού τουρισμού*» [COM(2006) 134 τελικό].

¹⁰⁷ Ανακοίνωση προς το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 02.02.2005, με τίτλο: «*Συνεργασία για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση. Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισαβόνας (2005)*» [COM(2005) 24 τελικό].

υψηλότετη ανταγωνιστικότητα που επικρατεί στον τουριστικό τομέα, παροτρύνοντας και τα κράτη μέλη να πράξουν ανάλογα.

Επί του πρακτέου, η Επιτροπή εξέφρασε πρόθεση να χρησιμοποιήσει τα ήδη υφιστάμενα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά μέσα, τα οποία αξιοποιούνται παραδοσιακά για άλλες πολιτικές, και για τη στήριξη του τουρισμού¹⁰⁸:

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο θα υποστηρίξουν, μεταξύ άλλων, την ανάπτυξη των τουριστικών επιχειρήσεων και υπηρεσιών, καθώς και την επαγγελματική κινητικότητα και τα προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης.

Το Ταμείο Συνοχής θα υποστηρίξει τις περιβαλλοντικές και μεταφορικές υποδομές.

Το νέο πρόγραμμα Leonardo Da Vinci προβλέπει να νέο πρόγραμμα κινητικότητας που προορίζεται για τους μαθητευόμενους, στο πλαίσιο του οποίου ο τουρισμός θεωρείται δυνητικός πιλοτικός τομέας.

Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης προσφέρει ποστήριξη για τη βελτίωση του αγροτικού τοπίου και της ποιότητας της αγροτικής παραγωγής, καθώς και για την ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, προκειμένου να αναπτυχθεί ο αγροτικός τουρισμός και να διαφοροποιηθεί η αγροτική οικονομία, ιδίως στα νέα κράτη μέλη και στις υποψήφιες χώρες.

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας στηρίζει τον οικοτουρισμό ως νέο τομέα που είναι ικανός να απορροφήσει τους αλιείς που πλήττονται από την αναδιάρθρωση του τομέα τους. Θα δοθούν μικρής κλίμακας ενισχύσεις για την αλιεία και την τουριστική υποδομή.

Η πρόταση του προγράμματος-πλαισίου για την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα υποστήριξε την ανταγωνιστικότητα των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων και στον τομέα του τουρισμού, μεταξύ άλλων. Η πρόταση του 7ου προγράμματος-πλαισίου για την έρευνα θα μπορούσε να ωφελήσει τον τουρισμό χάρη σε μελέτες σε τομείς όπως οι τεχνολογίες της πληροφορίας και της επικοινωνίας, οι δορυφορικές εφαρμογές, η πολιτιστική κληρονομιά και η χρήση γης.

¹⁰⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 17.03.2006, με τίτλο: «*Η ανανεωμένη πολιτική της ΕΕ για τον τουρισμό: για μια ισχυρότερη σύμπραξη υπέρ του ευρωπαϊκού τουρισμού*» [COM(2006) 134 τελικό] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3An26107>

Σημαντικό σημείο της ανακοίνωσης είναι η αναφορά για ανάγκη αναλυτικής καταγραφής των στατιστικών στοιχείων του τουρισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και εθνικό επίπεδο. Ο γενικός στόχος της ανάδειξης της Ευρώπης ως κορυφαίου παγκόσμιου τουριστικού προορισμού προϋποθέτει τη συλλογή πληροφοριών πρόσφατων, λεπτομερών, κατάλληλων και συγκρίσιμων, προκειμένου να διευκολύνεται η λήψη των σωστών αποφάσεων για τα επόμενα στρατηγικά βήματα. Όπως θα αναλυθεί παρακάτω, η Eusostat ανέλαβε πράγματι αυτό το απαιτητικό έργο και έχει κατορθώσει τα τελευταία χρόνια να παρέχει σε κάθε ενδιαφερόμενο πληροφορίες λεπτομερείς και αναλυτικές για ολόκληρο τον τουριστικό κλάδο στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τελευταίο αξιόλογο σημείο της ανακοίνωσης του 2006 αποτελεί η δημιουργία δικτυακής πύλης για την ενιαία προβολή των ευρωπαϊκών τουριστικών προορισμών, για την παροχή πρακτικών πληροφοριών στους τουρίστες που ταξιδεύουν στην Ευρώπη από τρίτες χώρες. Σημαντική χαρακτηρίζεται και η συμβολή του Ευρωπαϊκού Φόρουμ για τον Τουρισμό που διοργανώνεται από το 2002 κάθε χρόνο από ένα διαφορετικό κράτος μέλος. Τέλος, η Επιτροπή εξέφρασε την ικανοποίησή της για τις κατά καιρούς πρωτοβουλίες που αναλαμβάνουν οι Προεδρίες του Συμβουλίου να διοργανώσουν σχετικά συνέδρια και συνόδους υπουργών, συμβάλλοντας, επίσης, στην προβολή του ευρωπαϊκού τουρισμού.

4.3.2 Ατζέντα για έναν αειφόρο και ανταγωνιστικό ευρωπαϊκό τουρισμό

Η τουριστική βιομηχανία χρησιμοποιεί συχνά ως βασικούς πυλώνες της δραστηριότητάς της τους φυσικούς και πολιτισμικούς πόρους. Οι τουριστικές υπηρεσίες, ωστόσο, μπορούν να προκαλέσουν και αρνητικές συνέπειες στους πόρους αυτούς, ρυπαίνοντας τον αέρα και το νερό, κάνοντας υπερβολική χρήση των πόρων και η προκαλώντας ζημιά στην πολιτισμική αυθεντικότητα μιας περιοχής. Αυτές οι επιπτώσεις επηρεάζουν την ποιότητα και τη βιωσιμότητα των τουριστικών προορισμών, καθώς και την ποιότητα της ζωής της τοπικής κοινότητας¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Μυλωνόπουλος Δ., *Ενωσιακό δίκαιο και τουρισμός. Η παράμετρος του οικολογικού σήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Περιοδικό «Περιβάλλον και Δίκαιο», Τεύχος 3/2011 (Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος), Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 445.

Ενωσιακό Οικολογικό Σήμα

Ήδη από τη δεκαετία του 1980 η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε αναλάβει δράσεις, στο πλαίσιο διαφόρων πολιτικών, για την προστασία του περιβάλλοντος. Αξιοσημείωτη είναι η καθιέρωση του **οικολογικού σήματος** της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το 1992, με σκοπό την ενθάρρυνση των επιχειρήσεων να παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες με μειωμένες περιβαλλοντικές επιπτώσεις καθ' όλη τηδιάρκεια του κύκλου ζωής τους, αλλά και να προσφέρουν στους καταναλωτές πληρέστερες πληροφορίες σχετικά με τον αντίκτυπο που αυτά έχουν στο περιβάλλον¹¹⁰.

Το 2009 η Επιτροπή εξέδωσε την Απόφαση 2009/578/EK, με την οποία συγκεκριμενοποιούσε τα οικολογικά κριτήρια απονομής του κοινοτικού οικολογικού σήματος στις επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών τουριστικών καταλυμάτων¹¹¹.

Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, ως υπηρεσία τουριστικού καταλύματος θεωρείται η παροχή, έναντι αμοιβής, καταλύματος διανυκτέρευσης σε κατάλληλα εξοπλισμένα δωμάτια, που περιλαμβάνουν τουλάχιστον μία κλίνη, η οποία προσφέρεται ως κύρια υπηρεσία σε τουρίστες, ταξιδιώτες και ενοίκους. Η παροχή της διανυκτέρευσης σε κατάλυμα είναι δυνατόν να περιλαμβάνει την προσφορά σίτισης (πρωινό), δραστηριοτήτων εκγύμνασης (σάουνα, πισίνες και όλες τις άλλες συναφείς εγκαταστάσεις) ή χώρους πρασίνου (πάρκα και κήπους, στα οποία έχουν πρόσβαση οι επισκέπτες). Για να απονεμηθεί το κοινοτικό οικολογικό σήμα σε υπηρεσία τουριστικού καταλύματος, αυτή πρέπει να πληροί όλες τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α) να εμπίπτει στην κατηγορία προϊόντων «υπηρεσία τουριστικού καταλύματος»,

- β) να συμμορφώνεται προς όλα τα υποχρεωτικά κριτήρια που καθορίζονται ειδικά στο παράρτημα απόφασης,

- γ) να συμμορφώνεται προς έναν επαρκή αριθμό από τα προαιρετικά κριτήρια που καθορίζονται στο παράρτημα της απόφασης, προκειμένου να συγκεντρώσει τους απαιτούμενους βαθμούς.

Τα κριτήρια αποσκοπούν: α) στον περιορισμό της κατανάλωσης ενέργειας, β) στον περιορισμό της κατανάλωσης νερού, γ) στον περιορισμό της παραγωγής αποβλήτων,

¹¹⁰ Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 880/92 του Συμβουλίου της 23ης Μαρτίου 1992 σχετικά με κοινοτικό σύστημα απονομής οικολογικού σήματος (ΕΕ 1992, L 99/1 της 11.04.1992).

¹¹¹ 2009/578/EK Απόφαση κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό [Ε(2009) 5619], Επίσημη Εφημερίδα.

δ) στην προώθηση της χρήσης ανανεώσιμων πόρων και ουσιών που είναι λιγότερο επιβλαβείς στο περιβάλλον και ε) στην προώθηση της περιβαλλοντικής ενημέρωσης και εκπαίδευσης.

Το 2007, σε συνέχεια της φιλικής προς το περιβάλλον τουριστικής στρατηγικής της, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση με τίτλο «Ατζέντα για έναν αειφόρο και ανταγωνιστικό ευρωπαϊκό τουρισμό»¹¹², τονίζοντας την ανάγκη ολιστικής προσέγγισης του τουριστικού τομέα.

Οι στόχοι τους οποίους έθεσε η Ατζέντα είναι:

- οικονομική ευημερία
- κοινωνική δικαιοσύνη και συνοχή
- σεβασμός στο φυσικό περιβάλλον
- προβολή του πολιτισμού των ευρωπαϊκών τουριστικών προορισμών

Περαιτέρω, η ανακοίνωση εξειδίκευσε τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ένωση στην προσπάθεια επίτευξης των παραπάνω στόχων:

- εγγυήσεις όσον αφορά την ασφάλεια των τουριστών και των τοπικών κοινοτήτων·
- προστασία των φυσικών και πολιτιστικών πόρων των τουριστικών προορισμών·
- μείωση της χρήσης των πόρων και της ρύπανσης στους τουριστικούς προορισμούς·
- διαχείριση της αλλαγής υπέρ της ευημερίας της τοπικής κοινότητας·
- μείωση του εποχικού χαρακτήρα της ζήτησης·
- αντιμετώπιση του περιβαλλοντικού αντικτύπου των μεταφορών που συνδέονται με τον τουρισμό·
- να καταστεί ο τουρισμός προσβάσιμος από όλους, χωρίς διακρίσεις·
- βελτίωση της ποιότητας των τουριστικών επαγγελμάτων.

¹¹² Ανακοίνωση της Επιτροπής της 19.10.2007 με τίτλο «Ατζέντα για έναν αειφόρο και ανταγωνιστικό ευρωπαϊκό τουρισμό» [COM(2007) 621 τελικό].

Συγκεκριμένα για τον στόχο του αειφόρου τουρισμού, η Επιτροπή προέβη στον προσδιορισμό συγκεκριμένων αρχών:

- υιοθέτηση ολιστικής και ολοκληρωμένης προσέγγισης με σκοπό την επίτευξη ισόρροπου τουρισμού με σεβασμό στην κοινωνία και το περιβάλλον·
- μακρόπνοος σχεδιασμός, συμπεριλαμβανομένης της μέριμνας για τις ανάγκες τόσο των μελλοντικών όσο και των σημερινών γενεών·
- επίτευξη του σωστού ρυθμού ανάπτυξης, με σεβασμό των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των τουριστικών προορισμών·
- συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών·
- χρήση των βέλτιστων διαθέσιμων γνώσεων και διάδοσή τους σε ολόκληρη την Ευρώπη·
- ελαχιστοποίηση και διαχείριση των κινδύνων (αρχή της προφύλαξης), δηλαδή, αποφυγή, προληπτικά, των βλαβερών συνεπειών για το περιβάλλον ή την κοινωνία·
- σύνδεση των επιπτώσεων με το κόστος (ο χρήστης και ο ρυπαίνων πληρώνει) - οι τιμές πρέπει να αντικατοπτρίζουν καλύτερα το κόστος που συνεπάγονται για την κοινωνία οι καταναλωτικές και παραγωγικές δραστηριότητες·
- καθορισμός περιορισμών και τήρηση αυτών, εφόσον απαιτείται - μερικές φορές είναι απαραίτητο να αξιολογηθούν τα όρια στην ικανότητα υποδοχής των τουριστικών προορισμών και να επιβληθούν περιορισμοί στην τουριστική ανάπτυξη·
- διεξαγωγή συνεχούς παρακολούθησης - η αειφορία απαιτεί συνεχή επαγρύπνηση.

Είναι προφανές ότι για την επιτυχή πραγμάτωση των συγκεκριμένων αρχών απαιτείται η συμμετοχή όλων ανεξαιρέτως των εμπλεκόμενων παραγόντων της Ένωσης (υπερεθνικών, εθνικών και τοπικών αρχών, επιχειρήσεων, ταξιδιωτών, εκπαιδευτικών και ερευνητικών ιδρυμάτων, συνδικαλιστικών οργανώσεων, ενώσεων καταναλωτών, Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, διεθνών οργανισμών κ.λπ.).

Ο ρόλος της Ένωσης είναι και εδώ καίριος. Για τον λόγο αυτό, με την παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να στηρίξει τους παράγοντες του τουρισμού προς την κατεύθυνση της διάδοσης ορθών πρακτικών ως προς την αειφορία και την ανταγωνιστικότητα του τουρισμού, αναλαμβάνοντας συγκεκριμένες πρωτοβουλίες:

- διοργάνωση συνεδρίων, μελετών και δημοσίευση ενός εγχειριδίου σχετικά με τον τομέα επαγγελματικής οργάνωσης του τουρισμού·
- συνεργασία μεταξύ των πανεπιστημίων, των ερευνητικών ιδρυμάτων, των δημόσιων και ιδιωτικών παρατηρητηρίων, την εκπαίδευση στον τομέα του τουρισμού και τη διακρατική κατάρτιση·
- υλοποίηση συμπράξεων μεταξύ των ποικίλων τουριστικών προορισμών, ενίσχυση ή δημιουργία πλατφορμών·
- διοργάνωση του ετήσιου ευρωπαϊκού φόρουμ τουρισμού·
- χρήση των ετήσιων εκθέσεων των κρατών μελών·
- συλλογή και παροχή στατιστικών και γεωγραφικών δεδομένων και δραστηριότητες παρατηρητηρίου·
- ανταλλαγή ορθών πρακτικών με τους διεθνείς οργανισμούς.

Στην ανακοίνωση επαναλαμβάνεται η δέσμευση της προηγούμενης χρονιάς για προβολή της Ευρώπης ως συνόλου ελκυστικών τουριστικών προορισμών μέσω δικτυακής πύλης, η οποία μόλις είχε δημιουργηθεί. Για τον σκοπό αυτό η Επιτροπή δήλωσε την πρόθεσή της να συνεργαστεί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τουρισμού και τους εθνικούς οργανισμούς τουρισμού, προβάλλοντας την Ευρώπη ως τουριστικό και αειφόρο προορισμό. Επίσης, θα συνεχίσει να στηρίζει τη δράση «Εξέχοντες ευρωπαϊκοί προορισμοί».

Το πλέον αξιόλογο σημείο της ανακοίνωσης αποτελεί η αναφορά στην κινητοποίηση των χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ προς όφελος του τουρισμού. Πρόκειται ουσιαστικά για επανάληψη του αντίστοιχου σημείου της ανακοίνωσης του 2006, που όμως ήλθε σε μια σημαντική χρονική στιγμή, τη χρονιά κατά την οποία ο τουρισμός βρήκε τη ρητή θεσμική του κατοχύρωση στο πρωτογενές δίκαιο (άρθρο 195 ΣΛΕΕ).

4.3.3 Νέο πλαίσιο πολιτικής για τον ευρωπαϊκό τουρισμό

Τον Ιούνιο του 2010 η Επιτροπή προχώρησε σε μία ακόμη πρωτοβουλία-ανακοίνωση για τον τουρισμό. Με τίτλο «Η Ευρώπη, ο πρώτος τουριστικός προορισμός στον κόσμο – ένα νέο πλαίσιο πολιτικής για τον ευρωπαϊκό τουρισμό»¹¹³, υπογραμμίστηκε η ανάγκη προώθησης μιας συντονισμένης προσέγγισης των πρωτοβουλιών που

¹¹³ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – «Η Ευρώπη, ο πρώτος τουριστικός προορισμός στον κόσμο – ένα νέο πλαίσιο πολιτικής για τον ευρωπαϊκό τουρισμό» [COM(2010) 352 τελικό].

συνδέονται με τον τουρισμό, προκειμένου η Ευρώπη να παραμείνει ο πρώτος τουριστικός προορισμός στον κόσμο. Σε συνέχεια της προηγούμενης ανακοίνωσης, αλλά με πιο ρητό και ξεκάθαρο τρόπο, η Επιτροπή προσδιόρισε τους δύο βασικούς στόχους του νέου πλαισίου πολιτικής για τον τουρισμό στην Ευρώπη: ανταγωνιστικότητα και αειφορία. Η διατύπωση όμως αυτή τη φορά δεν έμεινε στο γενικό διακηρυκτικό επίπεδο. Ανέλυσε περαιτέρω συγκεκριμένες ευρωπαϊκές ή πολυεθνικές πρωτοβουλίες που θα μπορούσαν να λάβουν χώρα για την επίτευξη του διττού στόχου.

Στην πορεία της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» η τουριστική δράση της ΕΕ μπορεί να αναπτυχθεί, σύμφωνα με την Επιτροπή, γύρω από τέσσερις άξονες προτεραιοτήτων:

1. Ενθάρρυνση της ανταγωνιστικότητας του τουριστικού τομέα στην Ευρώπη με τους εξής τρόπους:
 - ανάπτυξη καινοτομίας στον τομέα του τουρισμού διευκολύνοντας, για παράδειγμα, την προσαρμογή του τομέα και των επιχειρήσεών του στις εξελίξεις της αγοράς των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών και της καινοτομίας·
 - βελτίωση των επαγγελματικών δεξιοτήτων του τομέα μέσω της προώθησης ευκαιριών που προσφέρονται από διάφορα προγράμματα της ΕΕ, όπως το πρόγραμμα Leonardo ή ακόμη το πρόγραμμα πλαίσιο για την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα με τις πτυχές «Erasmus για τους νέους επιχειρηματίες», καθώς και «Ηλεκτρονικές δεξιότητες για την καινοτομία»·
 - καταβολή προσπαθειών για να αποκατασταθεί η εποχικότητα της ζήτησης διευκολύνοντας, για παράδειγμα, τις οικειοθελείς ανταλλαγές τουριστών μεταξύ των χωρών της ΕΕ, ειδικότερα κατά τη διάρκεια της χαμηλής περιόδου και για συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες στόχους, και ενθαρρύνοντας την ανάπτυξη εθελούσιας ανταλλαγής επιγραμμικών πληροφοριών για τη βελτίωση του συντονισμού των σχολικών διακοπών στις χώρες της ΕΕ·
 - προώθηση της διαφοροποίησης των προσφερόμενων τουριστικών υπηρεσιών ειδικότερα εστιάζοντας καλύτερα στην κοινή ευρωπαϊκή κληρονομιά και προωθώντας την, καθώς και εντάσσοντας τη «φυσική» κληρονομιά στις στρατηγικές του τουρισμού·

- συμβολή στον καλύτερο συντονισμό των ερευνητικών δραστηριοτήτων που συνδέονται με τον τουρισμό και ενοποίηση των κοινωνικοοικονομικών δεδομένων σχετικά με τον τουρισμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο.
2. Προώθηση της ανάπτυξης βιώσιμου, υπεύθυνου και ποιοτικού τουρισμού με τους εξής τρόπους:
- ανάπτυξη συστήματος δεικτών για τη βιώσιμη διαχείριση των προορισμών, η οποία θα μπορούσε να συμβάλει στην ανάπτυξη σήματος για την προώθηση βιώσιμων τουριστικών προορισμών·
 - διοργάνωση εκστρατειών ευαισθητοποίησης για τους ευρωπαίους τουρίστες σχετικά με τους προορισμούς, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών για τη μεταφορά και τις σχέσεις με τον τοπικό πληθυσμό·
 - ανάπτυξη ευρωπαϊκού σήματος τουρισμού ποιότητας, βάσει των εθνικών εμπειριών, για την αύξηση της ασφάλειας και της εμπιστοσύνης των καταναλωτών·
 - διευκόλυνση της αναγνώρισης των κινδύνων της κλιματικής αλλαγής ώστε να προστατεύεται η ευρωπαϊκή βιομηχανία τουρισμού από ζημιογόνες επενδύσεις και διερεύνηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης εναλλακτικών τουριστικών υπηρεσιών·
 - πρόταση χάρτη βιώσιμου και υπεύθυνου τουρισμού·
 - πρόταση στρατηγικής για βιώσιμο παράκτιο και θαλάσσιο τουρισμό·
 - ανάπτυξη ή ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΕ με αναδυόμενες χώρες και με τις χώρες της Μεσογείου, για την προώθηση προτύπων βιώσιμης και υπεύθυνης τουριστικής ανάπτυξης και για την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών.
3. Εδραίωση της εικόνας και της προβολής της Ευρώπης ως συνόλου βιώσιμων και ποιοτικών τουριστικών προορισμών με τους εξής τρόπους:
- υποστήριξη της δημιουργίας ενός «σήματος της Ευρώπης», σε στενή συνεργασία με τις χώρες της ΕΕ και συμπληρωματικά προς τις προσπάθειες προώθησης, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στους ευρωπαϊκούς προορισμούς να ξεχωρίζουν καλύτερα σε σύγκριση με άλλους διεθνείς τουριστικούς προορισμούς·

- προώθηση της Ευρώπης ως βιώσιμου τουριστικού προορισμού υψηλής ποιότητας μέσω της δικτυακής πύλης «visiteurope.com» και κατά τη διάρκεια μεγάλων διεθνών γεγονότων ή στις μεγάλες εμποροπανηγύρεις και στις εκθέσεις μεγάλης κλίμακας με αντικείμενο τον τουρισμό·
 - ενίσχυση της συμμετοχής της ΕΕ σε διεθνή φόρουμ.
4. Μεγιστοποίηση του δυναμικού των πολιτικών και των χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ για την ανάπτυξη του τουρισμού με τους εξής τρόπους:
- βελτίωση της ενσωμάτωσης και του συντονισμού του τουρισμού με άλλες πολιτικές της ΕΕ, όπως την πολιτική μεταφορών, ανταγωνισμού, εσωτερικής αγοράς, φορολογίας, προστασίας των καταναλωτών, περιβάλλοντος, απασχόλησης και κατάρτισης, περιφερειακής και αγροτικής ανάπτυξης που έχουν άμεσο ή έμμεσο αντίκτυπο στον τουρισμό·
 - προώθηση και κινητοποίηση των μέσων και των προγραμμάτων κοινοτικής στήριξης προς όφελος του τουρισμού, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας.

4.3.4 Πράσινη Βίβλος: Ασφάλεια των υπηρεσιών τουριστικών καταλυμάτων

Τον Ιούλιο του 2014 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στη δημοσίευση μίας «Πράσινης Βίβλου» για την ασφάλεια των υπηρεσιών των τουριστικών καταλυμάτων¹¹⁴. Στις εισαγωγικές επισημάνσεις του εγγράφου σημειώνεται ότι, παρόλο που ορισμένες νομικές απαιτήσεις για τα τουριστικά καταλύματα έχουν κατοχυρωθεί από οδηγία¹¹⁵ και πλέον κανονισμό¹¹⁶ σχετικά με τα προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών και την ενωσιακή νομοθεσία για την ασφάλεια στην εργασία, δεν υπάρχει ειδική οριζόντια νομοθεσία σε επίπεδο ΕΕ ούτε κάποια τυποποιημένη προσέγγιση όσον αφορά την ασφάλεια των υπηρεσιών τουριστικών καταλυμάτων σε εθνικό επίπεδο. Το συμπέρασμα αυτό προέκυψε από σχετική διαβούλευση που διενεργήθηκε πρόσφατα με τα κράτη μέλη σχετικά με το ισχύον

¹¹⁴ COM(2014) 464 τελικό.

¹¹⁵ Οδηγία 89/106/ΕΟΚ (ΕΕ 1989, L 40/1) για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τα προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών.

¹¹⁶ Κανονισμός 305/2011/ΕΕ (ΕΕ 2011, L 88/5) για τη θέσπιση εναρμονισμένων όρων εμπορίας προϊόντων του τομέα των δομικών κατασκευών και για την κατάργηση της οδηγίας 89/106/ΕΟΚ.

κανονιστικό και μη κανονιστικό πλαίσιο όσον αφορά την ασφάλεια των τουριστικών καταλυμάτων, μεταξύ άλλων τομέων.

Σημειώνεται, ακόμη, ότι η ύπαρξη διαφορετικών προσεγγίσεων στους κανονισμούς ασφαλείας δεν αποτελεί πρόβλημα αυτό καθαυτό, στο βαθμό που οι Ευρωπαίοι καταναλωτές που χρησιμοποιούν τον συγκεκριμένο τύπο υπηρεσίας σε ολόκληρη την ΕΕ προστατεύονται επαρκώς, ανεξαρτήτως του προορισμού που επιλέγουν.

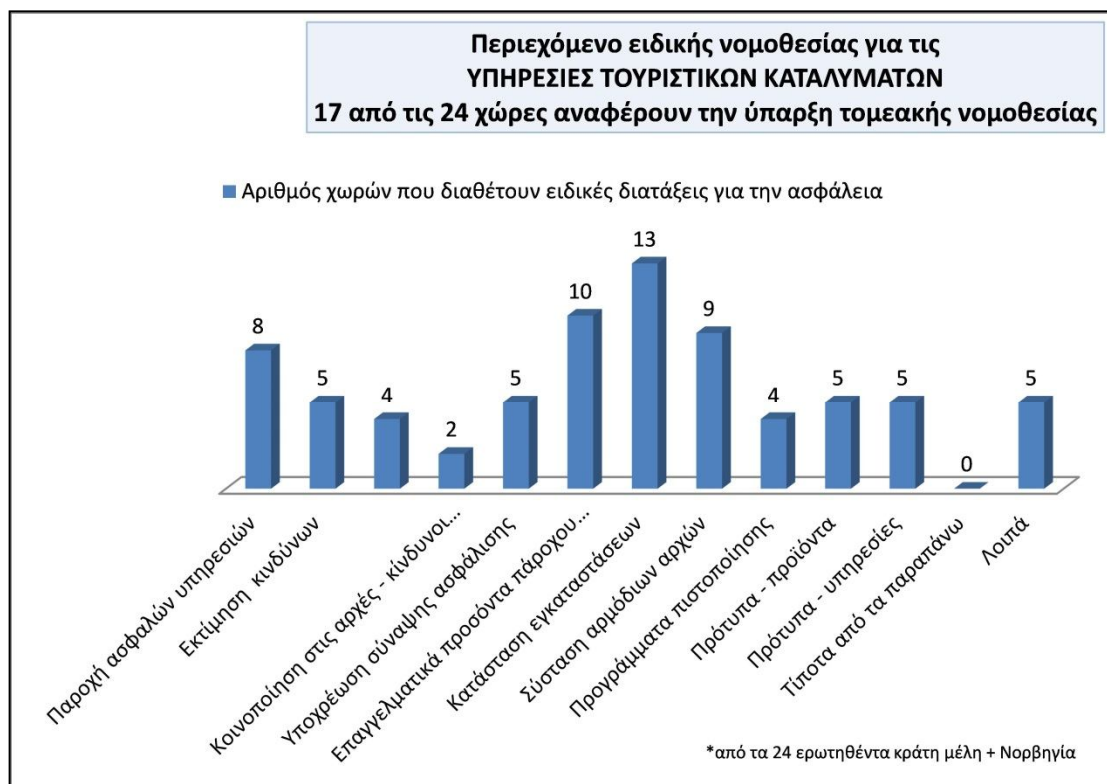
Η διαβούλευση που πραγματοποιήθηκε ανάμεσα στην Ένωση και τα κράτη μέλη για την ασφάλεια των τουριστικών καταλυμάτων κινήθηκε γύρω από πέντε βασικούς άξονες προβληματισμού:

1. Με ποιο τρόπο ρυθμίζεται και παρακολουθείται σε κάθε κράτος μέλος η ασφάλεια των καταναλωτών στον τομέα των τουριστικών καταλυμάτων;
2. Οι πάροχοι υπηρεσιών τουριστικών καταλυμάτων που δραστηριοποιούνται διασυνοριακά υπόκεινται σε απαιτήσεις οι οποίες διασφαλίζουν την κατάλληλη προστασία των καταναλωτών και αυτή η διασυνοριακή τους δραστηριότητα δεν σημαίνει ότι μπορούν να αποφεύγουν τις υποχρεώσεις τους λόγω της ύπαρξης κρίσιμων κενών;
3. Η ποικιλία των εθνικών συστημάτων και των μεθόδων επιτήρησης και επιβολής της εφαρμογής που χρησιμοποιούνται σε όλη την ΕΕ επηρεάζει σημαντικά την παροχή υπηρεσιών καταλυμάτων σε διασυνοριακό επίπεδο;
4. Λαμβάνονται αποτελεσματικά υπόψη ορισμένα οριζόντια θέματα, όπως οι επιπτώσεις του κανονιστικού περιβάλλοντος στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και στους ευάλωτους καταναλωτές, ή ο τρόπος με τον οποίο ενσωματώνονται προς το παρόν στο ισχύον κανονιστικό πλαίσιο θέματα προσβασιμότητας ή η χρήση προτύπων για τέτοιου είδους υπηρεσίες;
5. Η ασφάλεια των τουριστικών καταλυμάτων ρυθμίζεται προς το παρόν σε επίπεδα που είναι τα πλέον ενδεδειγμένα και με τα πλέον ενδεδειγμένα νομοθετικά μέσα;

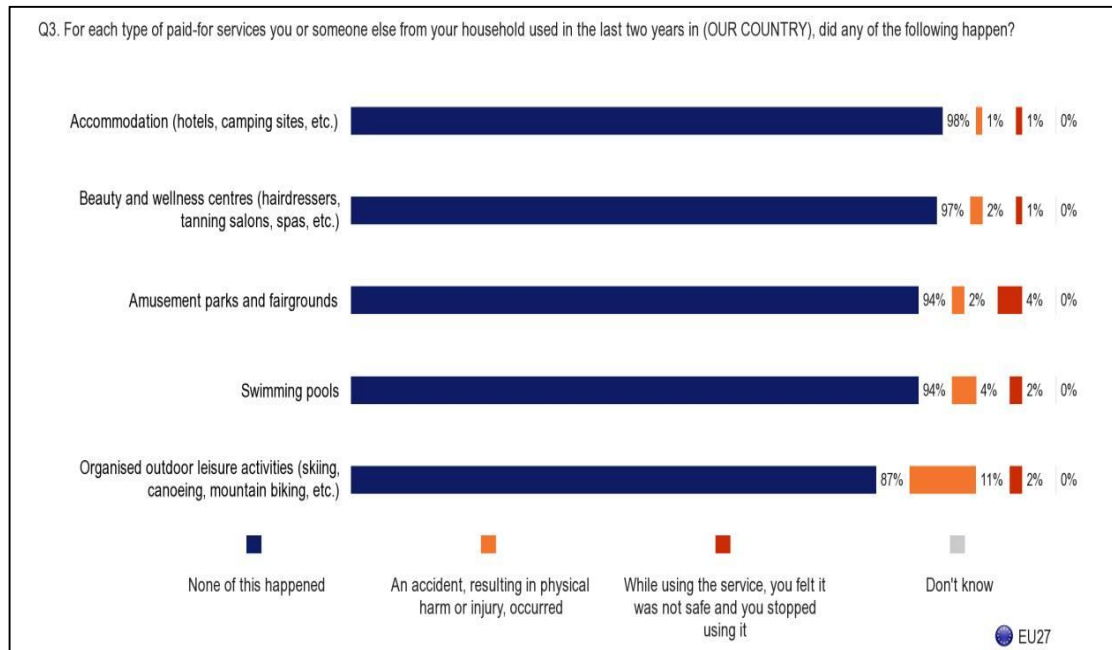
Γενική διαπίστωση ήταν η ύπαρξη διαφορετικών προσεγγίσεων ανά κράτος μέλος σχετικά με τη ρύθμιση της ασφάλειας, γεγονός που καθιστά δύσκολη τη σύγκριση της προστασίας που λαμβάνουν οι Ευρωπαίοι πολίτες ανά κράτος μέλος, αλλά και οι πολίτες τρίτων χωρών που επισκέπτονται την Ευρώπη.

Σκοπός της «Πράσινης Βίβλου» είναι, εν προκειμένω, να προκαλέσει την έναρξη δημόσιου διαλόγου σχετικά με την ασφάλεια των υπηρεσιών τουριστικών καταλυμάτων. Στόχος είναι να συγκεντρωθούν ποσοτικοποιημένα στοιχεία από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη που δραστηριοποιούνται στον τομέα των υπηρεσιών τουριστικών καταλυμάτων, προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσο τα θέματα που περιγράφονται ανωτέρω αντιμετωπίζονται ικανοποιητικά και αποτελεσματικά, κατά πόσο υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για νέους κινδύνους και τέλος κατά πόσο τα υπάρχοντα μέσα είναι κατάλληλα. Ακολούθως, η «Πράσινη Βίβλος» αναδεικνύει τον προβληματισμό περί του σε ποιο επίπεδο θα ήταν πιο αποτελεσματική η ανάληψη δράσης για την εποικοδομητική συμβολή στη δημιουργία επαρκών επιπέδων ασφάλειας για τους καταναλωτές.

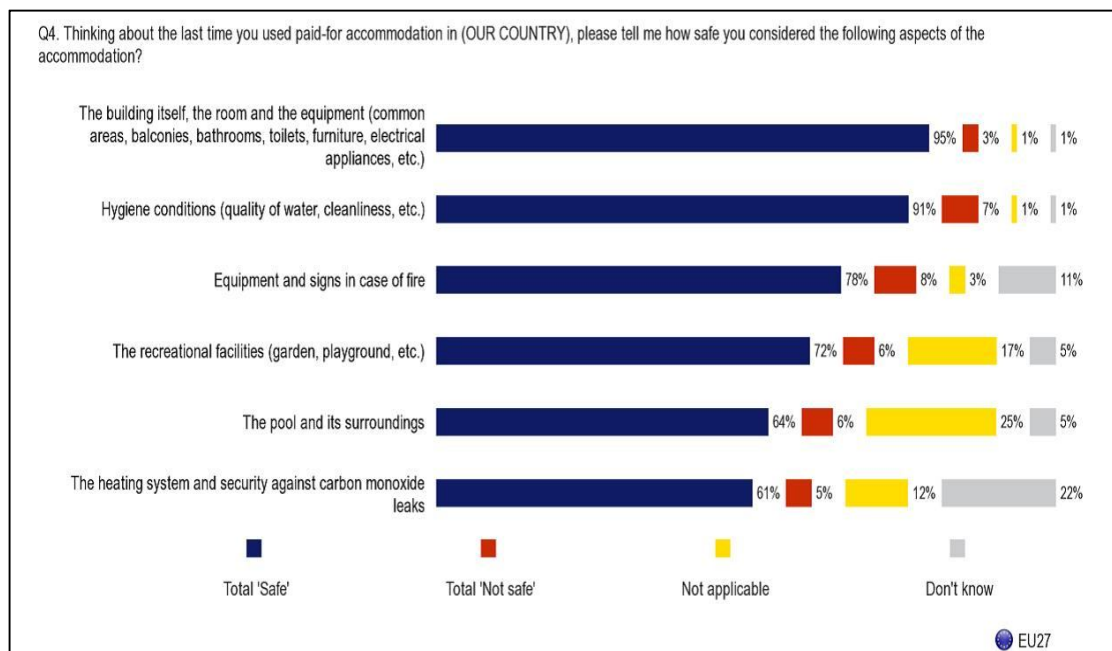
Σε σχετικό παράρτημα του εγγράφου παρατίθενται τα μέχρι στιγμής συγκεντρωθέντα αποτελέσματα, τα οποία δίνουν μια πρώτη γενική εικόνα για την κατάσταση της ασφάλειας των τουριστικών καταλυμάτων στα κράτη μέλη. Ακολουθούν ορισμένα ενδεικτικά στοιχεία.



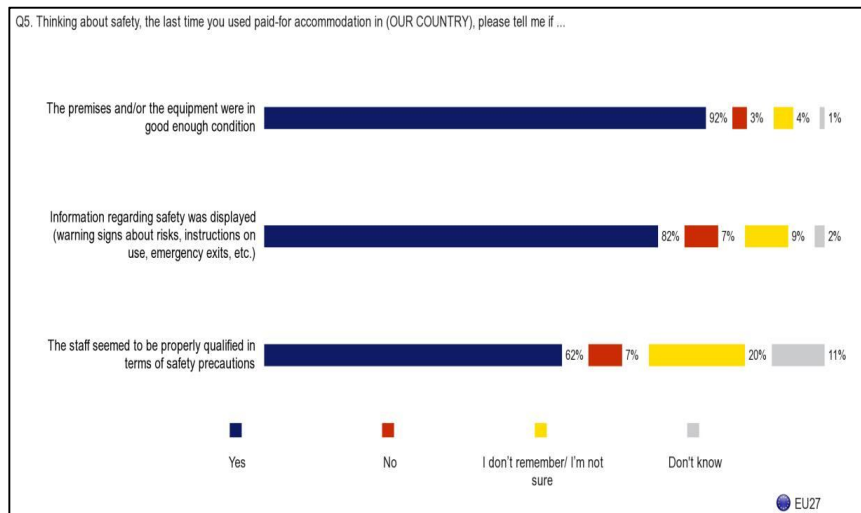
- Ερώτηση σχετικά με την πρόκληση κάποιου συμβάντος (σωματικού τραυματισμού ή αίσθησης επικινδυνότητας εγκαταστάσεων) κατά τη χρησιμοποίηση υπηρεσιών συνδεδεμένων με τουριστικά καταλύματα:



- Τουλάχιστον εννέα στους δέκα χρήστες επί πληρωμή καταλυμάτων αξιολόγησαν το κτήριο, τον εξοπλισμό του και την υγιεινή στο κατάλυμα ως ασφαλή, αλλά ήταν λιγότερο βέβαιοι για την πισίνα (64% ασφαλής) και τα συστήματα θέρμανσης (61% ασφαλής):



3. Σχεδόν όλοι (92%) δήλωσαν ότι τα κτήρια και ο εξοπλισμός ήταν σε αρκετά καλή κατάσταση, ενώ το 82% δήλωσε ότι υπήρχαν αναρτημένες πληροφορίες ασφαλείας. Το 62% υποστήριξε ότι το προσωπικό φαινόταν επαρκώς καταρτισμένο όσον αφορά τα μέτρα ασφαλείας. Οι ερωτηθέντες δεν μπορούσαν να μιλήσουν με βεβαιότητα για τα προσόντα του προσωπικού σε θέματα ασφαλείας, αφού το 20% δήλωσε ότι δεν μπορούσε να θυμηθεί ή δεν ήταν σίγουρο.



Πρόσφατες ενέργειες και κριτική

Μία από τις δυνατότητες που συζητήθηκαν πρόσφατα (2012-2013) από τις υπηρεσίες της Επιτροπής ήταν η αναθεώρηση της σύστασης 86/666 που αφορά την πυρασφάλεια στα υπάρχοντα ξενοδοχεία με βάση τη μέθοδο MBS (Micro Biological Survey). Για το σκοπό αυτό, τον Ιούνιο του 2012 διοργανώθηκε ένα συμβουλευτικό εργαστήριο με τα ενδιαφερόμενα μέρη για να συζητηθεί η συγκεκριμένη επιλογή. Υπήρξε συναίνεση σχετικά με τις γενικές αρχές της πρωτοβουλίας, ιδίως όσον αφορά την ανάγκη προσαρμογής και βελτίωσης του περιεχομένου της σύστασης όσον αφορά τις απαιτήσεις της, το πεδίο εφαρμογής της και την εφαρμογή της σε εθνικό επίπεδο. Επίσης, η πλειονότητα των ενδιαφερόμενων μερών προχώρησε ένα βήμα παρακάτω, διατυπώνοντας επιφυλάξεις για το κατά πόσο ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας της σύστασης αποτελεί το πλέον ενδεδειγμένο μέσο για την αντιμετώπιση του προβλήματος της πυρασφάλειας στα ξενοδοχεία σε ολόκληρη την Ευρώπη, εξαιτίας της έλλειψης συνεκτικής εφαρμογής και επιβολής στα κράτη μέλη. Ωστόσο, δεν υπήρξε συναίνεση μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με την ανάληψη

περαιτέρω δράσης, ιδίως όσον αφορά το περιεχόμενο της μεθόδου MBS. Διατυπώθηκαν διάφορες προτάσεις σχετικά με τις πτυχές που χρήζουν περαιτέρω εξέτασης και οι οποίες περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της «Πράσινης Βίβλου».

4.4 Στατιστικά στοιχεία για τον τουρισμό στην ΕΕ

Τα στοιχεία που παρουσιάζονται παρακάτω εξήχθησαν τον Νοέμβριο του 2015 και αποτυπώνουν τις αριθμητικές πραγματικότητες του τουριστικού κλάδου στην ΕΕ των 28 κρατών μελών (ΕΕ-28) κατά τα τελευταία έτη (2008-2015)¹¹⁷.

Ένα πρώτο αξιοσημείωτο δεδομένο είναι ότι το 2012 μία στις δέκα επιχειρήσεις στη μη χρηματοοικονομική επιχειρηματική οικονομία της Ευρώπης ανήκε στον τουριστικό κλάδο. Ήτοι, 2,2 εκατομμύρια επιχειρήσεις σχετίζονταν άμεσα με τον τουρισμό και απασχολούσαν περίπου 12 εκατομμύρια άτομα. Επιπλέον, οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνταν σε κλάδους σχετικούς με τον τουρισμό αντιστοιχούσαν στο 9% των απασχολούμενων σε ολόκληρη τη μη χρηματοοικονομική επιχειρηματική οικονομία και στο 21,9% των απασχολούμενων στον τομέα των υπηρεσιών.

4.4.1 Τουρισμός: Ζήτηση και προσφορά

Το 2014 οι μόνιμοι κάτοικοι (ηλικίας άνω των 15 ετών) των 28 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκτιμάται ότι πραγματοποίησαν 1,2 δισεκατομμύρια τουριστικά ταξίδια για προσωπικούς ή επαγγελματικούς λόγους. Περισσότερα από τα μισά (57,3) ήταν σύντομης διάρκειας (1-3 διανυκτερεύσεις). Οι κάτοικοι των μικρότερων και των πιο βόρειων χωρών της Ένωσης έτειναν να ταξιδεύουν περισσότερο στο εξωτερικό. Παραδείγματα τέτοιων κρατών είναι το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο, η Σλοβενία και η Μάλτα. Αντιθέτως, οι κάτοικοι χωρών όπως η Ρουμανία, η Ισπανία και η Πορτογαλία πραγματοποίησαν λιγότερο από το 10% των ταξιδιών τους μακριά από τη χώρα τους, με τη μεγάλη πλειοψηφία αυτών να χαρακτηρίζεται από ενδοενωσιακό τουρισμό.

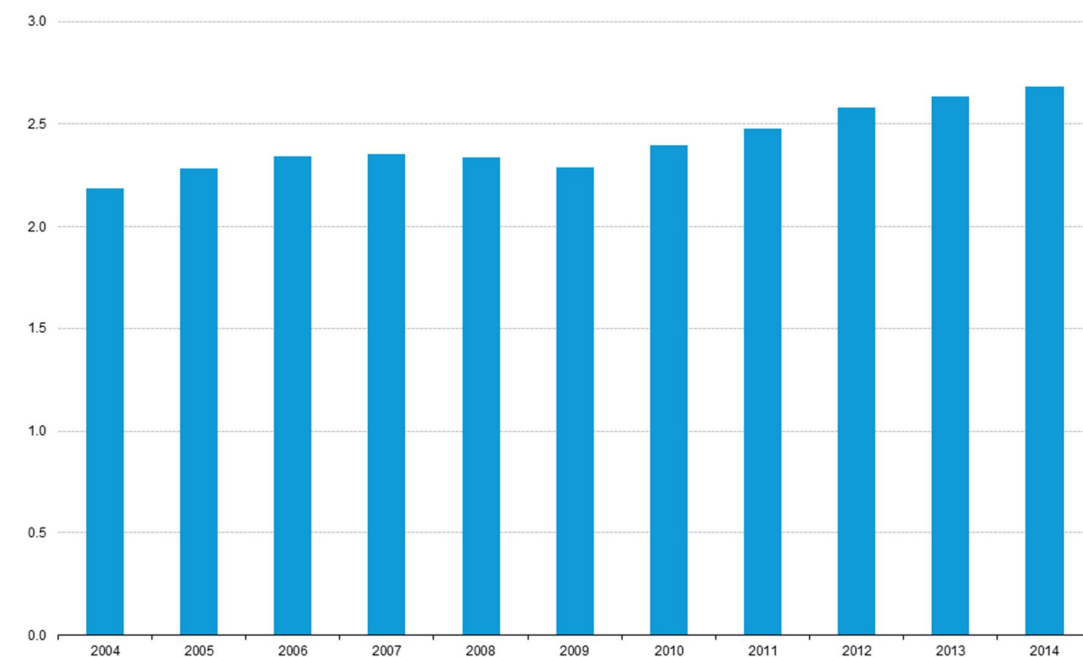
Το 2012 εκτιμάται ότι περίπου το 61,1% του πληθυσμού της Ένωσης συμμετείχε στον τουρισμό για προσωπικούς σκοπούς, δηλαδή πραγματοποίησε τουλάχιστον ένα

¹¹⁷ Ένα σημαντικό στοιχείο που έχει ήδη καταγραφεί για τον τουρισμό του 2015 είναι το δεδομένο των 2,8 δισεκατομμυρίων διανυκτερεύσεων σε τουριστικά ταξίδια στα κράτη μέλη της ΕΕ, γεγονός που συνιστά αύξηση κατά 3,2% σε σύγκριση με το αντίστοιχο μέγεθος για το 2014.. Η επόμενη προγραμματισμένη επικαιροποίηση των στοιχείων της Eurostat για τον τουρισμό στην ΕΕ αναμένεται τον Μάρτιο του 2017.

ταξίδι μέσα στο έτος. Τα αντίστοιχα στοιχεία για το 2013 και το 2014 δεν είναι ακόμα διαθέσιμα. Το παραπάνω ποσοστό διαμορφώθηκε και σε αυτή τη μέτρηση ως αποτέλεσμα πολύ διαφοροποιημένων δεδομένων ανάμεσα στα κράτη μέλη. Χαρακτηριστικό είναι ότι το ποσοστό συμμετοχής στη Ρουμανία κυμάνθηκε στο 25,5% (για το 2013), τη στιγμή που οι κάτοικοι της Φινλανδίας συμμετείχαν στον τουρισμό σε ποσοστό 88,5%.

Τα στοιχεία αυτά παρουσιάζουν μια αρκετά ξεκάθαρη εικόνα ως προς τον δείκτη της ζήτησης για τουριστικές υπηρεσίες. Αναφορικά, τώρα, με την προσφορά, εκτιμάται ότι το 2014 λειτουργούσαν και δραστηριοποιούνταν στην Ευρώπη των 28 περισσότερα από 570.000 τουριστικά καταλύματα, τα οποία διέθεταν 31 εκατομμύρια κλίνες. Η ανομοιογένεια, ωστόσο, της συμμετοχής των κρατών μελών κάνει αισθητή την παρουσία της και σε αυτόν τον δείκτη: Σχεδόν το 1/3 (32,2%) του συνόλου των κλινών στην ΕΕ-28 αντιστοιχούσε μόνο σε δύο κράτη μέλη, τη Γαλλία (5,1 εκ. κλίνες) και την Ιταλία (4,8 εκ. κλίνες), τα οποία ακολουθούνταν κατά πόδας από το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ισπανία και τη Γερμανία.

Συμπερασματικά, σημειώνεται ότι κατά τα πρώτα έτη της οικονομικής κρίσης, ο αριθμός των διανυκτερεύσεων στην ΕΕ-28 μειώθηκε κατά 0,6% και κατά 2,1% το 2008 και το 2009, αντίστοιχα. Εντούτοις, το 2010 ο αριθμός των διανυκτερεύσεων αυξήθηκε κατά 4,7% και η θετική αυτή εξέλιξη συνεχίστηκε, με αύξηση κατά 3,3% το 2011, 4,3% το 2012 και 2,1% το 2013. Το 2014 ο αριθμός των διανυκτερεύσεων έφτασε τις 2,7 δισεκατομμύρια διανυκτερεύσεις, σημειώνοντας αύξηση κατά 1,8% σε σύγκριση με το 2013.



(*) Because of methodological improvements for some Member States data from 2012 onwards are not entirely comparable with previous years (this can affect the estimation of the EU-28 aggregate). 2014: estimate made for the purpose of this publication.
Source: Eurostat (online data code: tour_occ_ninat)

Σχήμα 1: Αριθμός διανυκτερεύσεων σε τουριστικά καταλύματα, ΕΕ-28, 2004-2014

(δισεκατομμύρια διανυκτερεύσεις μόνιμων κατοίκων και μη μόνιμων κατοίκων)¹¹⁸

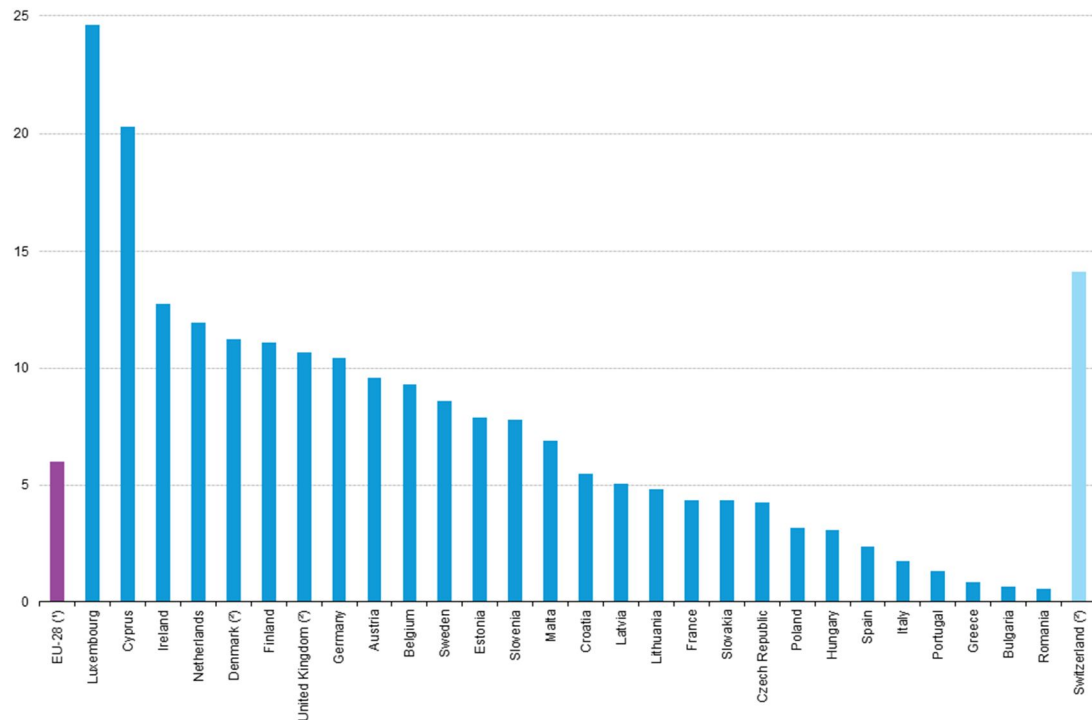
4.4.2 Διανυκτερεύσεις σε τουριστικά ταξίδια στο εξωτερικό

Ακολουθούν ορισμένα στοιχεία σχετικά με τα ταξίδια που πραγματοποίησαν οι μόνιμοι κάτοικοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εξωτερικό. Περίπου 2,6 δισ. διανυκτερεύσεις πραγματοποιήθηκαν σε ταξίδια στο εξωτερικό το 2014. Οι μόνιμοι κάτοικοι της Γερμανίας πραγματοποίησαν 730 εκατομμύρια διανυκτερεύσεις σε ταξίδια εκτός Γερμανίας, ενώ οι μόνιμοι κάτοικοι του Ηνωμένου Βασιλείου πραγματοποίησαν 564 εκατομμύρια διανυκτερεύσεις στο εξωτερικό, το 2013· οι μόνιμοι κάτοικοι των δύο συγκεκριμένων κρατών μελών αντιπροσώπευαν πάνω από το ήμισυ (50,4%) του συνολικού αριθμού διανυκτερεύσεων που πραγματοποιήθηκαν στο εξωτερικό από μόνιμους κατοίκους της ΕΕ-28.

Αν ληφθεί υπόψη το μέγεθος μιας χώρας από πλευράς πληθυσμού, το Λουξεμβούργο ήταν το κράτος μέλος του οποίου οι μόνιμοι κάτοικοι πραγματοποίησαν τις περισσότερες διανυκτερεύσεις στο εξωτερικό ανά κάτοικο (24,6 διανυκτερεύσεις

¹¹⁸ Πηγή: Eurostat

κατά μέσο όρο το 2014) και ακολούθησε η Κύπρος (20,3). Στο άλλο άκρο του φάσματος, οι μόνιμοι κάτοικοι της Ρουμανίας, της Βουλγαρίας και της Ελλάδας πραγματοποίησαν κατά μέσο όρο το 2014 λιγότερο από μία διανυκτέρευση στο εξωτερικό.



(*) Estimate made for the purpose of this publication, using the latest available data for the EU Member States.

(†) 2013.

Source: Eurostat (online data codes: tour_dem_tntot and demo_pjanbroad)

Σχήμα 2: Χώρα καταγωγής για τα τουριστικά ταξίδια στο εξωτερικό, 2014

(μέσος όρος διανυκτερεύσεων στο εξωτερικό ανά κάτοικο ηλικίας 15 ετών ή άνω)¹¹⁹

4.4.3 Δημοφιλέστεροι προορισμοί στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Το 2014 η Ισπανία ήταν ο πρώτος τουριστικός προορισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τους μη μόνιμους κατοίκους (άτομα προερχόμενα από το εξωτερικό), κατέχοντας το 21,5% του συνόλου της ΕΕ-28. Σε ολόκληρη την ΕΕ, οι τέσσερις δημοφιλέστεροι προορισμοί για τους μη μόνιμους κατοίκους ήταν η Ισπανία, η Ιταλία (187 εκ. διανυκτερεύσεις έκαστη), η Γαλλία (131 εκ. διανυκτερεύσεις) και το Ηνωμένο Βασίλειο (105 εκ. διανυκτερεύσεις, στοιχεία 2013), προορισμοί οι οποίοι, μαζί, αντιπροσώπευαν περισσότερο από το ήμισυ (56,6%) του συνόλου των διανυκτερεύσεων μη μόνιμων κατοίκων στην ΕΕ-28. Οι λιγότερο συνήθεις

¹¹⁹ Πηγή: Eurostat

προορισμοί ήταν το Λουξεμβούργο και η Λετονία· ο αντίκτυπος του μεγέθους των εν λόγω κρατών μελών θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την ερμηνεία των στοιχείων αυτών.

Ο αριθμός των διανυκτερεύσεων (μόνιμων κατοίκων και μη μόνιμων κατοίκων) μπορεί να εξεταστεί σε σύγκριση με το μέγεθος κάθε χώρας από πλευράς πληθυσμού, ώστε να προκύψει ένας δείκτης τουριστικής έντασης. Το 2014, με τη χρήση του εν λόγω δείκτη, οι μεσογειακοί προορισμοί της Μάλτας, της Κύπρου και της Κροατίας, καθώς επίσης και οι ορεινοί και αστικοί προορισμοί της Αυστρίας, ήταν οι δημοφιλέστεροι τουριστικοί προορισμοί στην ΕΕ-28· ενώ το Μαυροβούνιο (στοιχεία για το 2012) και η Ισλανδία (στοιχεία για το 2013) ήταν επίσης δημοφιλείς προορισμοί, με βάση αυτό το μέτρο τουριστικής έντασης.

		Nights in country	Share (%)
EU-28 (*)		1 207.3	100.0
Top 10		1 041.6	86.3
1	Spain	259.6	21.5
2	Italy	186.9	15.5
3	France	130.9	10.8
4	United Kingdom (*)	105.5	8.7
5	Austria	78.1	6.5
6	Germany	74.8	6.2
7	Greece	74.7	6.2
8	Croatia	61.1	5.1
9	Portugal	35.6	3.0
10	Netherlands	34.4	2.9

(*) Estimate made for the purpose of this publication, based on available data.

(*) 2013.

Source: Eurostat (online data code: tour_occ_ninat)

Σχήμα 3: Οι 10 κυριότεροι τουριστικοί προορισμοί-διανυκτερεύσεις σε τουριστικά καταλύματα, 2014 (εκατομμύρια διανυκτερεύσεις μη μόνιμων κατοίκων στη χώρα) ¹²⁰

4.4.4 Οικονομικές πτυχές των διεθνών ταξιδιών

Η οικονομική σημασία του διεθνούς τουρισμού μπορεί να μετρηθεί με το ποσοστό των διεθνών εσόδων από ταξίδια σε σχέση με το ΑΕΠ· τα στοιχεία αυτά προέρχονται από τις στατιστικές ισοζυγίου πληρωμών και περιλαμβάνουν τα επαγγελματικά ταξίδια, καθώς και τα ταξίδια αναψυχής. Το 2014, στα κράτη μέλη της ΕΕ, η αναλογία εσόδων από ταξίδια προς το ΑΕΠ ήταν υψηλότερη στην Κροατία (17,2%), τη Μάλτα (14,4%) και την Κύπρο (12,3%), επιβεβαιώνοντας τη σημασία του τουρισμού για τις χώρες αυτές. Η Ελλάδα βρίσκεται στη μέση της σχετικής λίστας, με την αναλογία εσόδων από ταξίδια προς το ΑΕΠ να βρίσκεται στο 7,5%, ποσοστό ωστόσο ιδιαίτερος σημαντικό αν αναλογιστεί κανείς ότι πρόκειται για μία οικονομία σε ύφεση η οποία έχει απωλέσει περίπου το ¼ του ΑΕΠ της κατά τα έτη της κρίσης

¹²⁰ Πηγή: Eurostat

(2010-σήμερα). Σε απόλυτες τιμές, τα υψηλότερα έσοδα από διεθνή ταξίδια το 2014 σημειώθηκαν στην Ισπανία (49,0 δισ. ευρώ) και στη Γαλλία (43,2 δισ. ευρώ), και ακολούθησαν το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία και η Γερμανία (και οι τρεις χώρες κατέγραψαν έσοδα ύψους 33-35 δισ. ευρώ). Στη Γερμανία σημειώθηκε το υψηλότερο επίπεδο δαπανών για τον διεθνή τουρισμό, συνολικού ύψους 70,3 εκατ. ευρώ το 2014, και ακολούθησε το Ηνωμένο Βασίλειο (47,8 εκατ. ευρώ) και η Γαλλία (36,7 εκατ. ευρώ).

Η Ισπανία ήταν το κράτος μέλος της ΕΕ με το υψηλότερο επίπεδο καθαρών εσόδων από ταξίδια το 2014 (35,4 δισ. ευρώ), ενώ στη Γερμανία σημειώθηκε το μεγαλύτερο έλλειμμα (-37,6 δισ. ευρώ).

	Receipts			Expenditure			Net
	(million EUR)	(million EUR)	Relative to GDP 2014 (%)	(million EUR)	(million EUR)	Relative to GDP 2014 (%)	(million EUR)
2010	2014	2014 (%)	2010	2014	2014 (%)	2014	
EU-28 (*)	76 630	109 532	0.8	88 748	98 035	0.7	11 494
Belgium	9 620	10 544	2.6	14 313	17 935	4.5	-7 391
Bulgaria	2 626	2 990	7.0	626	903	2.1	-2 077
Czech Republic	5 419	5 148	3.3	3 216	3 875	2.5	1 273
Denmark	4 420	5 746	2.2	6 809	7 667	3.0	-1 921
Germany	26 159	32 613	1.1	58 934	70 261	2.4	-37 648
Estonia	809	1 366	6.8	478	877	4.4	-488
Ireland	3 656	3 656	1.9	4 561	4 561	2.4	-905
Greece	9 611	13 393	7.5	2 156	2 077	1.2	11 316
Spain	41 218	49 010	4.7	12 788	13 573	1.3	35 437
France	35 464	43 234	2.0	29 016	36 657	1.7	6 577
Croatia	6 221	7 394	17.2	629	634	1.5	6 760
Italy	29 257	34 241	2.1	20 415	21 713	1.3	12 528
Cyprus	1 629	2 142	12.3	956	946	5.4	1 196
Latvia	484	719	3.0	490	536	2.3	183
Lithuania	729	1 042	2.9	644	796	2.2	245
Luxembourg	3 128	3 599	8.0	2 670	2 916	6.0	983
Hungary	4 235	4 421	4.2	1 821	1 531	1.5	2 891
Malta	814	1 146	14.4	234	300	3.8	646
Netherlands	8 850	11 062	1.7	14 473	16 082	2.4	-5 020
Austria	14 027	15 675	4.8	7 717	8 148	2.5	7 527
Poland	7 259	8 450	2.1	6 505	6 679	1.6	1 772
Portugal	7 600	10 394	6.0	2 953	3 318	1.9	7 076
Romania	860	1 379	0.9	1 238	1 825	1.2	-446
Slovenia	1 926	2 056	5.5	923	732	2.0	1 324
Slovakia	1 684	1 941	2.6	1 471	1 860	2.5	81
Finland	2 301	2 557	2.2	3 251	3 251	2.2	-4 384
Sweden	6 595	9 557	1.6	9 880	13 942	2.2	-12 507
United Kingdom	24 982	35 255	8.0	42 223	47 762	2.1	-294
Iceland	662	1 028	6.0	734	734	5.7	647
Montenegro	222	662	2.6	35	35	1.3	110
FYR of Macedonia	222	662	2.6	112	112	1.3	110
Serbia	622	622	2.6	622	622	1.9	241
Turkey	3 923	3 923	2.6	3 923	3 923	1.9	18 472

(*) Extra EU-28 flows.
Source: Eurostat (online data codes: bop_c6_q, bop_eu6_q and nama_10_gdp)

Σχήμα 4: Έσοδα και δαπάνες ταξιδιού στο ισοζύγιο πληρωμών, 2010-2014 ¹²¹

¹²¹ Πηγή: Eurostat

4.5 Τουρισμός: Μοχλός κοινής ανάπτυξης

Δεν είναι υπερβολή να ειπωθεί ότι η πορεία του τουρισμού στο ενωσιακό γίνεσθαι είναι θεαματικά εξελικτική. Ένας τομέας που μέχρι λίγες δεκαετίες δεν αναφερόταν καν σε επίσημα ανακοινωθέντα, πλέον γνωρίζει άνθιση όχι μόνο σε διακηρυκτικό επίπεδο, αλλά και στο πεδίο του παραγώγου δικαίου.

Από τη Συνθήκης της Λισαβόνας ο τουριστικός τομέας κατοχυρώθηκε (άρθρο 195 ΣΛΕΕ) μεταξύ των συμπληρωματικών-υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Με την αυστηρά νομική ορολογία, πρόκειται για συντρέχουσα αρμοδιότητα. Τα κράτη μέλη έχουν πάντα τον πρώτο λόγο ως προς τη χάραξη της τουριστικής τους πολιτικής. Πλέον, όμως, η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, δεν άπτεται μόνο εμπορικών ή στενά οικονομικών ζητημάτων, αλλά επηρεάζει ένα ευρύ φάσμα τομεακών πολιτικών. Επί παραδείγματι, τα ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος, η τήρηση προδιαγραφών ασφαλείας κτηρίων ή η ανάγκη εκσυγχρονισμού της νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών, οδήγησαν στη ρύθμιση των σχετικών προβλημάτων από το παράγωγο δίκαιο. Τα αντίστοιχα νομοθετήματα από κοινού με άλλα που αφορούν ειδικότερα θέματα, όπως τα οργανωμένα ταξίδια, η έμμεση φορολογία στην εστίαση και η καταλληλότητα τουριστικών καταλυμάτων, ρυθμίζουν κρίσιμα ζητήματα του τουριστικού τομέα. Κατά συνέπεια, γίνεται αντιληπτό ότι η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης ενέταξε με τρόπο ουσιαστικό τον τουρισμό στην κοινή αναπτυξιακή ατζέντα.

Η συντρέχουσα φύση της ενωσιακής αρμοδιότητας επί του τουριστικού τομέα έχει, ωστόσο, συγκεκριμένα μειονεκτήματα. Καθώς η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη δεν επιτρέπει κάτι νομικά ισχυρότερο, η ρύθμιση συγκεκριμένων ζητημάτων με νομοθετικές πράξεις του παραγώγου δικαίου οι οποίες δεσμεύουν μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, ενδέχεται να δημιουργήσει δυσκολίες ως προς την ομοιόμορφη εφαρμογή της από τα κράτη μέλη. Μολονότι τα σχετικά νομοθετήματα αποτελούν αδιαμφισβήτητη πρόοδο στους τομείς που ρυθμίζουν, η πλήρης διακριτική ευχέρεια που απολαμβάνουν οι εθνικές αρχές όσον αφορά τον προσδιορισμό του είδους και του ύψους των κυρώσεων για παραβάσεις των σχετικών διατάξεων, γεννά ερωτήματα. Ο αναλυτικός και συγκεκριμένος χαρακτήρας των ενωσιακών διατάξεων, λειτουργών σαφώς προς την κατεύθυνση της προστασίας του

τουριστικού κοινού, κινδυνεύει να μην τύχει αυστηρής εφαρμογής στο επίπεδο του κράτους μέλους, αν η αρμόδια εθνική αρχή δεν τον συνδυάσει με την επιβολή κυρώσεων πραγματικά αναλόγου ύψους με την εκάστοτε παράβαση.

Επιπροσθέτως, σημαντικό όψιμο βήμα της ενωσιακής τουριστικής πολιτικής συνιστά η έναρξη και επιτυχής διεξαγωγή δημόσιας διαβούλευσης για ζητήματα ασφάλειας τουριστικών καταλυμάτων. Τα ερωτήματα που η σχετική «Πράσινη Βίβλος» έθεσε στους ενδιαφερομένους είναι καίρια. Οι απαντήσεις δε που δόθηκαν μαρτυρούν τον διαφορετικό τρόπο αντίληψης που υπάρχει ανάμεσα στα κράτη μέλη αναφορικά με τα πρότυπα καταλληλότητας και ασφάλειας των τουριστικών καταλυμάτων. Εδώ ακριβώς εντοπίζεται άλλη μία αδυναμία του συστήματος. Παρά την αгаστή συνεργασία μεταξύ επαγγελματιών, εθνικών αρχών και Ένωσης, που παρατηρήθηκε κατά τη συγκέντρωση των σχετικών στοιχείων, η αντιμετώπιση και επίλυση των αντίστοιχων προβλημάτων που καταγράφηκαν θα λάβει χώρα αποκλειστικά στο επίπεδο ενός εκάστου των κρατών μελών. Το συγκεκριμένο παράδειγμα φανερώνει τον σημαντικά περιορισμένο ρόλο της Ένωσης. Το μόνο που μπορούν, εν προκειμένω, να κάνουν τα υπερεθνικά όργανα είναι να αξιοποιήσουν τη σχετική επιταγή του άρθρου 195 ΣΛΕΕ και να συμβάλουν, όπως μπορούν, στη διακρατική συνεργασία ως προς την αναταλλαγή ορθών πρακτικών.

Συμπερασματικά, οι Ανακοινώσεις της Επιτροπής για τον τουρισμό στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες έχουν δημοσιοποιηθεί κατά την τελευταία 15ετία, κινούνται προς μια νέα, σωστή κατεύθυνση σε σύγκριση με παλαιότερα. Η Ένωση αντιλαμβάνεται, ενώπιον και της κατοχυρωμένης αρμοδιότητάς της, ότι καλείται να παίξει σημαντικό ρόλο στον ευρωπαϊκό τουρισμό. Ακόμη περισσότερο, αντιλαμβάνεται την επιχειρησιακή αλληλουχία που πρέπει να διέπει τις τομεακές πολιτικές που ασκεί.

Ο τουρισμός αποτελεί τομέα οικονομικής ανάπτυξης και ευημερίας. Για το λόγο αυτό, συνδέεται άμεσα με τη δημοσιονομική πολιτική. Μια ενωσιακή δημοσιονομική διακυβέρνηση, ομοσπονδιακής υφής, θα ήταν το κατάλληλο έδαφος για την εκπόνηση και μιας ολοκληρωμένης τουριστικής πολιτικής. Κάτι τέτοιο είναι, προφανώς, ακόμη μακρινό όραμα. Παρ' όλα αυτά, όπως ήδη καταγράφηκε, υπάρχουν τομείς κοινής δράσης. Ο στόχος ενός ευρωπαϊκού τουρισμού ο οποίος θα αξιοποιεί το ασύγκριτο πλεονέκτημα του ενιαίου ευρωπαϊκού πολιτιστικού τοπίου για να προσελκύσει επισκέπτες από όλο τον κόσμο, είναι ένα όραμα που μόνο οφέλη μπορεί

να αποφέρει για τα κράτη μέλη και την ίδια την Ένωση. Η συναντίληψη αυτού του στόχου από τα κράτη μέλη μπορεί να οδηγήσει σε εμβάθυνση της συνεργασίας και σε ανάληψη περισσότερων συγκεκριμένων πρωτοβουλιών - ακόμη και σε επίπεδο διακρατικών συμφωνιών - μετατρέποντας πραγματικά τον τουρισμό από περιφερειακό ζήτημα σε μοχλό ανάπτυξης και ευημερίας.

5 Συμπεράσματα

Τα ζητήματα του πολιτισμού και του τουρισμού αποτελούν πάντα ευρύ πεδίο ανάλυσης και κριτικής. Ειδικά στην ευρωπαϊκή τους διάσταση, πρόκειται για δύο τομείς που διαρκώς γνωρίζουν νέες εξελίξεις.

Η ιστορική συγκυρία δεν επέτρεψε στον πολιτισμό να λάβει εξαρχής τη θέση που του αξίζει και να λειτουργήσει ως η συγκολλητική ουσία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Η ανάγκη για οικονομική συνεργασία αποδείχθηκε προσφορότερο εφιαλτήριο για την έναρξη της κοινής προσπάθειας.

Βλέποντας τα πράγματα με την ασφάλεια του χρόνου, θα αναρωτηθεί κανείς πώς θα ήταν σήμερα η Ευρώπη αν η προσπάθεια είχε αρχίσει από τον πολιτισμό. Η απάντηση είναι μάλλον άγνωστη. Γεγονός είναι ότι οι πραγματικότητες εκείνης της σκληρής εποχής δεν άφηναν περιθώρια για συναισθηματισμούς. Η επίκληση ενός λαμπρού παρελθόντος ως υπόσχεση για ένα δημιουργικό μέλλον, όσο κι αν ταιριάζει στην ιστορία της μακροβιότερης ηπείρου του κόσμου, δεν θα μπορούσε να πείσει κανέναν εμπλεκόμενο να αναζητήσει μέσα του τα πολιτιστικά στοιχεία που τον συνέδεαν με έναν εν δυνάμει εταίρο, τον οποίο μέχρι πρότινος πολεμούσε θανάσιμα.

Στην εξέλιξη του εγχειρήματος, ο πολιτισμός άρχισε σταδιακά να βρίσκει ψήγματα αναφορών στα κοινοτικά κείμενα. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήγαγε για πρώτη φορά σχετικές διατάξεις στο πρωτογενές δίκαιο. Έκτοτε άρχισαν να λαμβάνουν χώρα πρωτοβουλίες στήριξης των πολιτισμών των κρατών μελών. Από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας παρατηρούνται ολοένα και πιο στοχευμένες δράσεις της Ένωσης για την ανάδειξη της ευρωπαϊκής πολιτισμικής πολυμορφίας. Εσχάτως δε, η στροφή προς την αξιοποίηση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων για την ενίσχυση καινοτόμων πρωτοβουλιών στον πολιτιστικό τομέα αποκαλύπτει νέες αναπτυξιακές δυνατότητες για όλους.

Οι πρωτοβουλίες που υλοποιήθηκαν κατά την παρελθούσα προγραμματική περίοδο 2007-2013, αλλά πολύ περισσότερο ο προγραμματισμός της τρέχουσας 2014-2020, φανερώνουν την ξεκάθαρη πρόθεση της Ένωσης να αλληλεπιδράσει δημιουργικά με τα κράτη μέλη, προς μια κατεύθυνση διεθνούς προβολής της Ευρώπης ως ενιαίου πολιτιστικού τοπίου.

Αναφορικά με τον τουριστικό τομέα, ίσως είναι υπερβολή η χρήση του όρου «τουριστική πολιτική», καθώς είναι εξαιρετικά όψιμη ακόμη και η πρωτογενής αναφορά στη σχετική ενωσιακή αρμοδιότητα. Ωστόσο, καθώς η Ευρώπη διανύει μια εποχή, αν μη τι άλλο, δυναμική, καλείται να ανταποκριθεί ως σύνολο σε μια παγκόσμια αγορά μεγάλων ταχυτήτων και πολυεπίπεδων ανταγωνισμών. Υπό αυτό το πρίσμα, η τουριστική δράση της ΕΕ αντιμετωπίζεται πλέον ως αναπόσπαστος τομέας του «καλαθιού» της ανταγωνιστικότητάς της. Το γεγονός της στοχευμένης στατιστικής ανάλυσης, που σταθερά πλέον διεξάγει η Eurostat για όλες τις τομεακές πολιτικές, αποκαλύπτει την αναμφισβήτητη σημασία κλάδων όπως ο τουρισμός για την αναπτυξιακή πορεία των επόμενων χρόνων. Φαίνεται πως η Ένωση, έστω και αργά, αντιλαμβάνεται το ρόλο της ως πρωταγωνιστικού παίκτη της παγκόσμιας οικονομίας και προτίθεται να στηρίξει τα κράτη μέλη της στην προσπάθεια αξιοποίησης των συγκριτικών τους πλεονεκτημάτων.

Πολιτισμός και τουρισμός μπορούν να συμβάλλουν τα μέγιστα στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας. Πέραν αυτού, η πολιτισμική ταυτότητα της Ευρώπης αποτελεί τον γενετικό της κώδικα. Μολονότι η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ξεκίνησε από την εμπορική και οικονομική συνεργασία, οι κοινές πολιτιστικές καταβολές είναι πάντα οι «σταθερές του συστήματος». Το υπερεθνικό μόρφωμα, όσο δαιδαλώδες και αργόσυρτο κι αν είναι, δεν μπορεί κανείς να αμφισβητήσει ότι αντλεί την «πνευματική νομιμοποίησή» του από μία κουλτούρα ελεύθερου πνεύματος, καλλιτεχνικής δημιουργίας και επιστημονικής προόδου. Μιας κουλτούρας που καθιστά την Ευρώπη μια έννοια εγγενώς διανοητική, πέρα από πολιτικές και γεωγραφικές περιχαράκσεις.

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποτελεί το επόμενο ουσιαστικό βήμα προς την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας. Τα δικαιώματα που αυτή κατοχυρώνει δημιουργούν την πεποίθηση ότι ο σύγχρονος ενωσιακός πολίτης δεν είναι απλώς ένας καταναλωτής προϊόντων της εσωτερικής αγοράς ή ένας ελεύθερα μετακινούμενος εργαζόμενος.

Η οικονομική κρίση, που βρίσκεται ήδη στον όγδοο χρόνο της εξέλιξής της, θέτει εν αμφιβόλω την ουσία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Αστοχίες, ατολμίες, εθνικοί εγωισμοί, και δισταγμοί ενόψει πιο θαραλλέων πρωτοβουλιών σύγκλισης και εμβάθυνσης, άνοιξαν την πόρτα στη συνολική αμφισβήτηση του οικοδομήματος. Η

ευρωσκεπτικιστική αντίληψη, που δράττεται της ευκαιρίας να ακουστεί ξανά σε όλα τα επίπεδα, βρίσκει απέναντί της έναν ευρωπαϊσμό σε κρίση ταυτότητας.

Η ευθύνη των εθνικών ηγεσιών είναι να εργαστούν από κοινού με τους υπερεθνικούς θεσμούς για να προωθήσουν τους νέους διευρωπαϊκούς πολιτιστικούς δρόμους, που ήδη έχουν αρχίσει να ανοίγονται και να φανερώνουν τα πολλαπλά τους οφέλη. Ο τελικός στόχος του ενιαίου πολιτιστικού τοπίου δε μπορεί παρά να βασίζεται και σε έναν ανεμπόδιστο - ας επιτραπεί ο ευφημισμός - «Πολιτιστικό Χώρο Schengen», πάντα με τις αυστηρές δικλίδες ασφαλείας που το θεσμικό πλαίσιο προβλέπει.

Εν κατακλείδι, η παγκόσμια μοναδικότητα του ευρωπαϊκού πολιτιστικού πλούτου, συνδυαζόμενη με τις μεγάλες αναπτυξιακές δυνατότητες που προσφέρει ο τουρισμός, ίσως είναι η μοναδική ευκαιρία της Ευρώπης να ξεπεράσει την πολυδιάστατη κρίση και ταυτόχρονα να διασώσει το πληγωμένο της γόητρο, κερδίζοντας εκ νέου πρωταγωνιστική θέση στο διεθνές γίγνεσθαι.

Η πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος είναι περισσότερο από προφανές ότι δεν μπορεί να γνωρίσει επιστροφή. Πρέπει και μπορεί να είναι μόνο εξελικτική, στη βάση κοινών θεμελιακών αρχών και κοινής αντίληψης για τη θέση της Ευρώπης στον κόσμο. Το πού μπορεί πράγματι να φτάσει η Ένωση από τη σημερινή δεινή θέση στην οποία βρίσκεται, είναι προφανώς άγνωστο. Μοναδικός φωτεινός σηματοδότης της μακράς πορείας του ιστορικού ταξιδιού, τα λόγια του πρωτεργάτη της, Jean Monnet: *«Αυτό που είναι σημαντικό δεν είναι να είσαι αισιόδοξος ή απαισιόδοξος, αλλά να είσαι αποφασισμένος»*.

6 Βιβλιογραφία

6.1 Ελληνική

- Delanty G., *Επινοώντας την Ευρώπη. Ιδέα, ταυτότητα, πραγματικότητα*, Εκδόσεις Ασίνη, 2010
- Κείμενα σχετικά με τον τομέα του πολιτισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, πρώτη έκδοση, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1994
- Κόκκινος Γ., *Πρίσματα ευρωπαϊκής ιστορίας. Οι αντινομίες της ευρωπαϊκής πολιτικής σκέψης και κουλτούρας και η ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, Εκδόσεις Μεταίχμιο, 2007
- Κραβαρίτου Αιμιλία, *Εξέλιξη Πολιτιστικών Βιομηχανιών. Σύγκριση πολιτιστικής πολιτικής μεταξύ Ελλάδας και Μεγάλης Βρετανίας*, Εργασία στο πλαίσιο του ΠΜΣ «Σχεδιασμός και Ανάπτυξη Τουρισμού και Πολιτισμού», Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 2016
- Κυριάκογλου Μ., *Τα Φεστιβάλ ως Παράγοντας Τοπικής Ανάπτυξης. Η Περίπτωση του Φεστιβάλ του Δήμου Βύρωνα*, Τελική Εργασία, ΕΚΔΔΑ, 2010
- Λαζαρέτου Σοφία, *Η έξυπνη οικονομία. Πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες στην Ελλάδα. Μπορούν να αποτελέσουν προοπτική εξόδου από την κρίση;* Τράπεζα της Ελλάδος, 2014
- Μούσης Ν., *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, 14^η ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, 2013
- Μπαμπινιώτης Γ., *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*, Κέντρο Λεξικολογίας, 2005
- Μυλωνόπουλος Δ., *Ενωσιακό δίκαιο και τουρισμός. Η παράμετρος του οικολογικού σήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Περιοδικό «Περιβάλλον και Δίκαιο», Τεύχος 3/2011 (Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Παπαγιάννης Δον., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 5η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016
- Παπαγιάννης Δον., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001

- Παπαγιάννης Δον., *Ο πολιτισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το κοινοτικό κεκτημένο και οι νέες ρυθμίσεις*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995
- Παπουτσή Αικ., *Η τουριστική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Πατρών, 2013
- Ράικος Αθ., *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργανωτικό Μέρος Ι*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2011
- Ταγαράς Χ., Παπαντώνη Μ., *Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ Εσωτερική Αγορά*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2013

6.2 Ξένη

- Barkan El. & Bush R., *Claiming the Stones, Naming the Bones. Cultural Property and the Negotiation of National and Ethnic Identity*, Getty Research Institute Publications Program (“Issues and Debates”), 2002.
- Brown C., *Understanding International Relations*, Hampshire, Palgrave, 2001
- Guillaume M.J., *Europe, valeurs et espérance*, Institut culturel et technique d'utilité sociale (ICTUS), 1991 (Μετάφραση: Ελισσαία Τρεμούλη)
- Neisser H., *Common Heritage: On the cultural and political identity of the Europeans*, Conference “Search for a European Identity”, Athens 2006
- Pratt N., *Identity, Culture and Democratization: The Case of Egypt*, Journal of New Political Science, Vol. 27 , No.1, March 2005
- Sassatelli M., *Becoming Europeans. Cultural Identity and Cultural Policies* Palgrave Macmillan, 2009
- Smith A. D., *National Identity and the Idea of European Unity*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs), Vol. 68, No. 1, Jan. 1992

6.3 Νομοθετήματα

- **Κανονισμός (ΕΕ) 1295/2013** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2013 για τη θέσπιση του προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη» (2014 έως 2020) και την κατάργηση των Αποφάσεων αριθ. 1718/2006/ΕΚ, 1855/2006/ΕΚ και 1041/2009/ΕΚ (ΕΕ L 347 της 20.12.2013)
- **Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 116/2009** του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών (κωδικοποιημένη έκδοση) (ΕΕ L 39 της 10.02.2009)
- **Εκτελεστικός Κανονισμός 1081/2012** της Επιτροπής περί διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 116/2009 του Συμβουλίου σχετικά με την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών (ΕΕ L 324 της 22.11.2012)
- **Κανονισμός (ΕΕ) 1024/2012** σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά και την κατάργηση της Απόφασης 2008/49/ΕΚ («Κανονισμός IMI») σχετικά με ένα σύστημα πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά (Internal Market Information System - IMI) (ΕΕ L 316 της 14.11.2012)
- **Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς, η οποία τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 και την οδηγία 2011/83/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και καταργεί την οδηγία 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 326/1 της 25.11.2015)
- **Οδηγία 2014/60/ΕΕ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος κράτους μέλους και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 1024/2012 (ΕΕ L 159/1 της 15.05.2014)
- **Οδηγία 2011/77/ΕΕ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 2011, για τροποποίηση της οδηγίας 2006/116/ΕΚ για τη διάρκεια προστασίας του δικαιώματος πνευματικής ιδιοκτησίας και ορισμένων συγγενικών δικαιωμάτων (ΕΕ L 265/1 της 27.09.2011)

- **Οδηγία 2009/47/EK** του Συμβουλίου, της 5ης Μαΐου 2009 , για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/EK όσον αφορά τους μειωμένους συντελεστές φόρου προστιθέμενης αξίας (EE L 116/18 της 09.05.2009)
- **Οδηγία 2008/8/EK** του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 2008 , για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/EK όσον αφορά τον τόπο παροχής υπηρεσιών (EE L 44/11 της 12.02.2008)
- **Απόφαση 1855/2006/EK** του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τη θέσπιση του προγράμματος Πολιτισμός (2007-2013) (EE L 372 της 27.12.2006)
- **Απόφαση 1622/2006/EK** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006 για τη θέσπιση κοινοτικής δράσης όσον αφορά την εκδήλωση «Πολιτιστική Πρωτεύουσα της Ευρώπης» για τα έτη 2007 έως 2019 (EE L 304 της 03.11.2006)

6.4 Άλλες πηγές

- Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, 1957
- Συνθήκη των Βρυξελλών (Συνθήκη συγχώνευσης των τριών Κοινοτήτων, EE 152 της 13.7.1967)
- Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (EE C 191 της 29.7.1992)
- Συνθήκη του Άμστερνταμ (EE C 340 της 10.11.1997)
- Συνθήκη της Λισαβόνας (EE C 306 της 17.12.2007)
- «Η Διεθνής και Ευρωπαϊκή Διάσταση του Τουρισμού», Πρακτικά 2^{ου} Συνεδρίου Δικαίου του Τουρισμού, Καρπενήσι 3-5 Νοεμβρίου 2011, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ψήφισμα των αρμοδίων για τα πολιτιστικά θέματα υπουργών συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 1985, σχετικά με τις ετήσιες εκδηλώσεις "ευρωπαϊκή πολιτιστική πόλη" (EE C 153 της 22.06.1985).
- Ψήφισμα των υπουργών πολιτιστικών υποθέσεων συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου της 13ης Νοεμβρίου 1986 για τη διαφύλαξη της ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής κληρονομιάς (EE C 320 της 13.12.1986).
- Ψήφισμα των υπουργών πολιτιστικών υποθέσεων συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου της 13ης Νοεμβρίου 1986 για τη συντήρηση έργων και καλλιτεχνημάτων (EE C 320 της 13.12.1986).

- Ψήφισμα του Συμβουλίου και των υπουργών των επιφορτισμένων με τις πολιτιστικές υποθέσεις, συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου της 9ης Νοεμβρίου 1987 για την προώθηση της μετάφρασης σημαντικών έργων του ευρωπαϊκού πολιτισμού. (EE C 309 της 19.11.1987).
- Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αρμόδιων για τα πολιτιστικά θέματα υπουργών που συνέρχονται στα πλαίσια του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1988 για τη μελλοντική οργάνωση των εργασιών τους (EE C 197 της 27.07.1988)
- Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των Υπουργών Πολιτισμού συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου στις 19 Νοεμβρίου 1990 για την προστασία των εθνικών θησαυρών καλλιτεχνικής, ιστορικής ή αρχαιολογικής αξίας μετά το 1992.
- Ανακοίνωση προς το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 2ας Φεβρουαρίου 2005 με τίτλο «Συνεργασία για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση. Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισαβόνας (2005)». Ανακοίνωση του Προέδρου Barroso σε συνεννόηση με τον Αντιπρόεδρο Verheugen. [COM(2005) 24 τελικό].
- Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 17ης Μαρτίου 2006, με τίτλο «Η ανανεωμένη πολιτική της ΕΕ για τον τουρισμό: για μια ισχυρότερη σύμπραξη υπέρ του ευρωπαϊκού τουρισμού» [COM(2006) 134 τελικό].
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 19ης Οκτωβρίου 2007 με τίτλο «Ατζέντα για έναν αειφόρο και ανταγωνιστικό ευρωπαϊκό τουρισμό» [COM(2007) 621 τελικό].
- Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος Πολιτισμός [COM/2010/0810 τελικό].
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Πράσινη Βίβλος: Απελευθέρωση του δυναμικού των κλάδων του πολιτισμού και της δημιουργικότητας, 27.04.2010, [COM(2010)183 τελικό]
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Η Ευρώπη, ο πρώτος τουριστικός προορισμός στον κόσμο –

ένα νέο πλαίσιο πολιτικής για τον ευρωπαϊκό τουρισμό [COM/2010/0352 τελικό]

- Δελτίο Τύπου, 23.11.2011: Δημιουργική Ευρώπη: Η Επιτροπή δημοσιοποιεί το σχέδιό της για την τόνωση του πολιτιστικού και του δημιουργικού τομέα http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1399_el.htm
- Επίσημη Ιστοσελίδα της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (01.01.2014 έως 30.06.2014) <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/>
- Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 20ής Φεβρουαρίου 2014, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Μια ευρωπαϊκή στρατηγική για την τόνωση της ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στον παράκτιο και θαλάσσιο τουρισμό [COM(2014) 86 τελικό].
- UNESCO, Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles, Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet - 6 août 1982.
- Επίσημος δικτυακός τόπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης: http://europa.eu/index_el.htm
- Επίσημη ιστοσελίδα της Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη» (2014-2020) <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/>
- Επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Θαλάσσια Πολιτική http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/facts_and_figures/index_el.htm
- «Μορφές Ευρωπαϊκών Χρηματοδοτήσεων & Γενικές Αρχές Ενωσιακών Επιδοτήσεων», ειδική παρουσίαση του Δρα Αντωνίου Καρβούνη, στο πλαίσιο του μαθήματος «Περιφερειακή Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση», ΠΜΣ «Δημόσια Διοίκηση» - Κατεύθυνση «Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης, Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, 2015-2016 (εαρινό εξάμηνο).