

Γ. ΒΛΑΧΟΣ, Χ. ΖΙΩΓΑΝΑΣ, Π. ΚΑΛΛΗΣ Π. ΚΑΡΑΝΙΚΟΛΑΣ,
Π. ΛΑΖΑΡΙΔΗΣ, Α. ΛΟΥΛΟΥΔΗΣ, Ν. ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ, Ν. ΜΑΡΤΙΝΟΣ,
Γ. ΜΕΡΜΗΓΚΑΣ, Δ. ΜΟΥΤΣΑΤΣΟΣ, Ν. ΜΠΕΘΟΠΟΥΛΟΣ,
Κ. ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, Π. ΣΠΑΘΗΣ, Κ. ΤΣΙΜΠΟΥΚΑΣ, ΣΤ. ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΓΕΩΡΓΙΑ ΠΡΟΣ ΤΟ 2010

Επιμέλεια: ΝΑΠΟΛΕΩΝ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ
ΓΕΩΠΟΝΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΑΘΗΝΑ 1999

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΑΓΡΟΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΜΕ ΟΡΙΖΟΝΤΑ ΤΟ 2010

*Λεωνίδας Λουλούδης
Νίκος Μπέπουλος
Γεώργιος Βλάχος*

1. Εισαγωγή

Δύο δεκαετίες σχεδόν μετά την ένταξη της Ελλάδας στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν υπάρχει εθνική πολιτική η οποία να μην επηρεάζεται καθοριστικά, από τη συνολική και κατά τομείς πολιτική της σημερινής θεσμικά αναπτυγμένης μορφής της, την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ), προεξάρχουσα σε σημασία και συνοχή πολιτικής της ΕΕ έως ακόμη και σήμερα, δεν αποτελεί εξαίρεση αυτού του κανόνα, επηρεάζοντας καθοριστικά τη γεωργία.

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί, επιλέγεται και σχολιάζεται από το θεσμικό-κανονιστικό σύνολο της ΚΑΠ μόνο ό,τι άμεσα ή έμμεσα ορίστηκε, μετά την μεταρρύθμιση του 1992, ως “αγροτο-περιβαλλοντική” πολιτική. Θέτοντας συμβολικό χρονικό ορίζοντα το έτος 2010 θα επιχειρηθούν ορισμένες προβλέψεις των επιπτώσεων αυτής της ευρωπαϊκής “αγροτο-περιβαλλοντικής” πολιτικής στις εξελίξεις του ελληνικού αγροτικού τομέα. Ακόμη και οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις συνεπειών μιας πολιτικής ή δέσμης πολιτικών, όπως είναι η παρούσα περίπτωση, εξαρτώνται από πλήθος αστάθμητων παραγόντων, πολλές φορές άσχετων με τις εξελίξεις του εξεταζόμενου τομέα, για αυτό η ανάλυση που ακολουθεί οφείλει να περιορίσει τη δομική αβεβαιότητα επί της οποίας κινείται. Προς τούτο, πριν φθάσει στον τελικό στόχο των προβλέψεών της για το συμβολικό έτος 2010, ασχολείται με δύο υποστηρικτικά θέματα. Το πρώτο αναφέρεται στο ιστορικό της ανάπτυξης της “αγροτο-περιβαλλοντικής” πολιτικής στα πλαίσια της ΚΑΠ και επιχειρεί να απαντήσει στο ερώτημα αν το αποκαλούμενο και “πρασίνισμα” (greening) της ΚΑΠ αντιστοιχεί σε τακτική επιλογή ή αρθρώνεται οργανικά με μακροπρόθεσμη στρατηγική αλλαγής των στόχων και πολιτικών εργαλείων της ΚΑΠ. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό επιτρέπει να αποκαλύψουμε με μεγαλύτερη σαφήνεια το ευρύτερο, ευρωπαϊκό πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου θα συντελεστούν οι εξελίξεις της εθνικής αγρο-

τικής πολιτικής στο προαναφερθέν έτος της πρόβλεψης ή ακόμη και πέραν αυτού. Το δεύτερο υποστηρικτικό θέμα έχει σχέση με την ήδη κτηθείσα εμπειρία και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή της επείσασκτης τρόπον τινά ευρωπαϊκής αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής στο εθνικό μας πλαίσιο. Ορισμένα συμπεράσματα που απορρέουν από αυτή τη βραχυχρόνια εμπειρία θα επιτρέψουν να περιορισθεί η αβεβαιότητα της τελικής πρόβλεψης. Αν αποδεχτούμε ότι “κάθε αρχή και δύσκολη”, κατ’ αναλογία θα πρέπει να αποδεχτούμε ότι στην δωδεκαετία που μας χωρίζει από το έτος πρόβλεψης δεν αναμένονται δραματικές αλλαγές στην απόδοση των υποκειμενικών και αντικειμενικών δυνάμεων και δυνατοτήτων του εθνικού δικτύου αγροτικής πολιτικής (πολιτική ηγεσία, δημόσια διοίκηση, συνεταιριστικές και επαγγελματικές οργανώσεις, ιδιωτικός τομέας). Όμως, όπως είναι ευνόητο, η επιτυχία κάθε πολιτικής, συνεπώς και της αγροτο-περιβαλλοντικής, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις πρωτοβουλίες και την αποτελεσματικότητα αυτού ακριβώς του εθνικού δικτύου αγροτικής πολιτικής κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή της.

Ως προς τη δομή το κεφάλαιο που ακολουθεί, χωρίζεται σε δύο τμήματα. Στο πρώτο τμήμα αναλύονται τα προαναφερθέντα υποστηρικτικά θέματα, δηλαδή κατά πόσο η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών διαστάσεων στον ιστορικό πυρήνα της ΚΑΠ έχει μόνιμα και αναπτυσσόμενα χαρακτηριστικά, διευρύνοντας τους ιδρυτικούς στόχους και τα παραδοσιακά πολιτικά εργαλεία της. Στο δεύτερο τμήμα, μέσα από την ανάλυση συγκεκριμένων αγροτο-περιβαλλοντικών προγραμμάτων αλλά και περιβαλλοντικών οδηγιών, που αφορούν τον αγροτικό χώρο, θα διακριβωθεί αν η ελληνική πολιτική, διοικητική και κοινωνική (συνεταιρισμοί και επαγγελματικές οργανώσεις αγροτικών συμφερόντων) διαχείριση, όπως κρίνεται από την μέχρι σήμερα επίδοση της στον τομέα της αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής, ανταποκρίνεται στις νέες κατευθύνσεις της ΚΑΠ. Με βάση τα κύρια θεωρητικά συμπεράσματα και εμπειρικά ευρήματα των αναλύσεων της παρούσης εργασίας, θα επιδιωχθεί η τεκμηρίωση, κατά το δυνατόν, της πρόβλεψης των συνεπειών της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής και αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής στον ελληνικό αγροτικό τομέα μέχρι το έτος 2010.

2. ΚΑΠ και προστασία του περιβάλλοντος της Υπαίθρου

2.1. Θεσμικές πρωτοβουλίες αντιμετώπισης του περιβαλλοντικού ελλείμματος της ΚΑΠ πριν από το 1992

Η διατήρηση και η προστασία του περιβάλλοντος δεν συμπεριλαμβάνονταν στις ιδρυτικές αρχές της ΚΑΠ. Η “φιλοσοφία” της ΚΑΠ, όπως αποτυ-

πώθηκε θεσμικά, το 1958, στη Συνθήκη της Ρώμης (Άρθρα 38-47) δεν περιέλαβε την μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος. Στη δεκαετία του 1950, η αύξηση της γεωργικής παραγωγικότητας αποτελούσε την κύρια προτεραιότητα. Η νέα αντίληψη της ευρωπαϊκής αγροτικής πολιτικής, η οποία θα λάμβανε υπόψη τις επιπτώσεις της σύγχρονης γεωργίας στο περιβάλλον, θα αργούσε πολύ να φανεί προκαλώντας, στο μεταξύ, την υποβάθμιση ή και την καταστροφή του. Η αλλαγή αυτής της αντίληψης εκδηλώνεται στην αρχή της δεκαετίας του 1970, όταν τα περιβαλλοντικά προβλήματα άρχισαν να πολιτικοποιούνται. Οι πετρελαϊκές κρίσεις του 1973 και του 1979 έδωσαν το έναυσμα επανεξέτασης των τρόπων παραγωγής σε σχέση με τις περιβαλλοντικές τους επιπτώσεις παγκοσμίως. Το 1972 συνέπεσε - όχι τυχαία - η διεξαγωγή του παγκοσμίου συνεδρίου για το περιβάλλον στη Στοκχόλμη με τη διάσκεψη κορυφής του Παρισιού, όπου οι ηγέτες των ευρωπαϊκών κρατών μελών διακήρυξαν ότι η οικονομική μεγέθυνση δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Απόφαση η οποία οδήγησε στην κατάθεση του 1ου Προγράμματος Περιβαλλοντικής Δράσης (ΠΠΔ). Η πρώτη αντανάκλαση αυτής της πολιτικής πρωτοβουλίας στον αγροτικό τομέα ήταν η Οδηγία 75/268/ΕΚ για τις λιγότερο ευνοημένες Περιοχές (Λ.Ε.Π). Η Οδηγία αυτή εισήγαγε την αποζημίωση των εργαζομένων αγροτών σε περιοχές θεωρούμενες με ορισμένα κριτήρια (οικονομική περιθωριοποίηση, δημογραφική μείωση, γεωγραφική απομόνωση-υψόμετρο) ως μειονεκτικές σε σύγκριση με το μέσο όρο των συνθηκών και προϋποθέσεων ανάπτυξης άλλων περιοχών της Ένωσης. Οι ανειλημμένες υποχρεώσεις εκ μέρους των αγροτών ήταν ελάχιστες δίνοντας την εντύπωση σ' ορισμένους αναλυτές, κατά τη δεκαετία του 1970 και στις αρχές της επόμενης, ότι τα στοχεύοντα στην εισαγωγή της περιβαλλοντικής συνιστώσας θεσμικά εργαλεία της αγροτικής πολιτικής ήταν "περιθωριακά μέτρα για πολιτικές περιθωριακών περιοχών". Εντούτοις, αμέσως μετά την υιοθέτηση της οδηγίας, η Γεν. Διεύθυνση VI (Γεωργίας) της Επιτροπής ανταποκρινόμενη στο 2ο ΠΠΔ (2 Αυγούστου 1976), πρότεινε η άσκηση της γεωργίας στις ΛΕΠ να λάβει υπόψη της τη διαχείριση του περιβάλλοντος (CEC, 1975).

Στην επόμενη δεκαετία οι αλλαγές στη φιλοσοφία της ευρωπαϊκής αγροτικής πολιτικής άρχισαν να γίνονται πιο σαφείς (EC, 1997). Σημαντικά κείμενα της Επιτροπής κατέγραψαν τη φιλοσοφία αυτών των αλλαγών. Μεταξύ αυτών των εκδόσεων ξεχωρίζουν:

α) Το επονομαζόμενο Πράσινο Βιβλίο, "Προοπτικές της ΚΑΠ" (CEC, 1985a), στο οποίο η προστασία του περιβάλλοντος αναγνωρίζεται ως μείζων λειτουργία της γεωργίας και επίσης τονίζεται η ανάγκη λήψεως μέτρων για την παρεμπόδιση της περιβαλλοντικής υποβάθμισης.

β) Η ανακοίνωση "Περιβάλλον και Γεωργία" (CEC, 1988a), στην οποία

καθορίζονται τέσσερις τομείς παρεμβατικής δράσης. Οι τομείς αυτοί είναι κατά προτεραιότητα, οι εξής: χρήση γης, χρήση φυτοφαρμάκων, εντατική φυτική και ζωική παραγωγή.

γ) Το Εγχειρίδιο "Το μέλλον της αγροτικής κοινωνίας" (CEC, 1988b), στο οποίο επισημαίνεται η ανάγκη περιορισμού των καταστροφικών γεωργικών πρακτικών και η ανάγκη προώθησης, με κίνητρα και αποζημιώσεις, των πρακτικών βελτίωσης του περιβάλλοντος.

Την ίδια περίοδο, η προαναφερθείσα νέα φιλοσοφία των σχέσεων περιβάλλοντος και γεωργίας επηρέασε το σχεδιασμό και την υιοθέτηση θεσμικών ρυθμίσεων μεταξύ των οποίων ξεχωρίζει ο Κανονισμός ΕΚ/797/85 (και οι τροποποιήσεις του) για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αγροτικών διαρθρώσεων. Στην αρχική του διατύπωση ο κανονισμός περιείχε το πρωτοποριακό άρθρο 19, για το οποίο θα γίνει λόγος στη συνέχεια, που επέτρεπε την εθνική ενίσχυση Περιβαλλοντικά Ευαίσθητων Περιοχών (ΠΕΠ). Οι ΠΕΠ είναι κυρίως μιά Βρετανική επινοήση η οποία, ως έννοια, εντάχθηκε το 1984, στους Διαρθρωτικούς Κανονισμούς της Κοινότητας αποτελώντας ουσιαστικό τμήμα της νέας κοινωνικής και διαρθρωτικής πολιτικής της. Κατά την Επιτροπή, οι ΠΕΠ είναι "περιοχές ενδιαφέρουσες από ιστορικής, αρχαιολογικής, τουριστικής και οικολογικής πλευράς" (όπου) "η διατήρηση ή η υιοθέτηση ειδικών γεωργικών μεθόδων είναι πιθανό να διευκολύνει τη διατήρηση, τη βελτίωση ή την προστασία της φύσης τους" (CEC, 1985b). Στην Αγγλία, εντάχθηκαν σε σχετικό πρόγραμμα κυρίως παραδοσιακές, κτηνοτροφικής κατεύθυνσης εκμεταλλεύσεις, οι οποίες κάλυπταν περί τα 3,5 εκατομμύρια στρέμματα. Η σημασία των ΠΕΠ ήταν διπλή. Πρώτον, σηματοδοτούσαν την αναγνώριση ότι ορισμένες ζώνες της υπαίθρου μπορούν να προστατευθούν μόνο αν διατηρηθούν τα παραδοσιακά συστήματα και οι ειδικοί τύποι (styles), κατά τον van der Ploeg (1985), γεωργίας που τις έχουν δημιουργήσει. Με άλλα λόγια, είναι αναγκαίο να διασφαλισθεί η επιβίωση ορισμένων γεωργικών εκμεταλλεύσεων σε αντίστοιχες περιοχές, αν στόχοι διατήρησης είναι ευκαταίοι. Δεύτερον, το πρόγραμμα ΠΕΠ στο Ηνωμένο Βασίλειο χρηματοδοτήθηκε σαν μέτρο αγροτικής πολιτικής μάλλον παρά σαν περιβαλλοντικό μέτρο. Πρώτη φορά γεωργική ενίσχυση χορηγήθηκε για τη συνέχιση της παρουσίας σ' αυτές τις περιοχές "γεωργών που θεωρούνται στρατηγικής σημασίας για την προστασία του περιβάλλοντος" (Wilson, 1997). Στόχοι κοινωνικής, διαρθρωτικής και περιβαλλοντικής πολιτικής συνυφάνθηκαν γύρω από την ιδέα ότι είναι νόμιμο και επιθυμητό να διατηρηθεί ο "ειδικός χαρακτήρας" της γεωργίας σε πεδινές (και όχι μόνο σε ορεινές) περιοχές. Το εν λόγω πρόγραμμα συνέδεσε τη διατήρηση των γεωργικών εισοδημάτων με την επίτευξη περιβαλλοντικών

στόχων, καθώς περιείχε τη σημαντική ιδέα ότι οι αγρότες θα πρέπει να λαμβάνουν κρατική βοήθεια προκειμένου να “παράγουν ύπαιθρο” (Potter et al., 1991). Η τροποποίηση του Κανονισμού ΕΚ/797/85, δύο χρόνια αργότερα, μέσω του Κανονισμού ΕΚ/1760/87, βελτίωνε τις ενισχύσεις για τις περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές, τους φυσικούς πόρους και τη διαφύλαξη του τοπίου. Το 1991, ο Κανονισμός ΕΕ/2328/91, για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αγροτικών δομών, περιελάμβανε κίνητρα για τη διατήρηση μιας γεωργίας συμβατής με το περιβάλλον στις ΠΕΠ και στις ΛΕΠ.

Έτσι, λοιπόν, μια δεκαετία μετά από αυτή την πρώτη, διστακτική διατύπωση ότι υπήρχε ανάγκη αναθεώρησης των σχέσεων γεωργίας και περιβάλλοντος εισήχθη, όπως προαναφέρθηκε, το πρώτο εξ ορισμού αγροτο-περιβαλλοντικό μέτρο με τη θεσμική μορφή του άρθρου 19 του Κανονισμού ΕΚ/797/85. Το άρθρο αυτό εξουσιοδοτούσε τα κράτη-μέλη να εισάγουν “ειδικά εθνικά προγράμματα σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές” και να επιδοτήσουν γεωργικές πρακτικές ευνοϊκές για το περιβάλλον. Εκτός ορισμένων χωρών του Βορρά, αρκετά κράτη μέλη αγνόησαν αυτά τα μέτρα. Γενικά, στα κράτη-μέλη του Νότου και στην Ιρλανδία το ενδιαφέρον για την εφαρμογή του ήταν ελάχιστο ή μηδενικό (π.χ. στην Ελλάδα). Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις του Νότου έδωσαν προτεραιότητα στην υποστήριξη των γεωργικών πληθυσμών τους από οικονομικο-κοινωνικής σκοπιάς με την εντατικοποίηση της παραγωγής τους για να καλύψουν το χάσμα με τη Βόρεια Ευρώπη. Δύο χρόνια αργότερα, με τον Κανονισμό ΕΚ/1760/87, συμφωνήθηκε ότι οι πληρωμές στις ΛΕΠ μέχρι ενός ορίου θα εθεωρούντο επιλέξιμες δαπάνες κατά ποσοστό (μέγιστο) 25%, από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) (Baldock, 1996). Η εξέλιξη αυτή συνδέεται με την εντεινόμενη δημοσιονομική κρίση της ΚΑΠ εξαιτίας της γεωργικής υπερπαραγωγής. Ήταν η αρχή της παραδοχής ότι η στήριξη των αγροτών για τη διατήρηση της υπαίθρου θα βοηθούσε, αν και περιορισμένα, στην μείωση της υπερπαραγωγής. Η αλλαγή του 1987, κατόπιν πρωτοβουλίας της Γερμανίας, εναρμόνισε το άρθρο 19 με άλλα στοιχεία του Κανονισμού ΕΚ/797/85 που αφορούσαν την εκτατικοποίηση και την αγροανάπαυση. Στόχος ήταν η μείωση των πλεονασμάτων της αγοράς μάλλον παρά η προστασία του περιβάλλοντος. Το άρθρο 1α προέβλεπε ενίσχυση σε όσους αγρότες έθεταν σε αγροανάπαυση τουλάχιστον 20% της αροτραίας γης τους και το άρθρο 1β παρείχε ενίσχυση για την εκτατικοποίηση της παραγωγής η οποία θα κατέληγε σε μείωση κατά 20% του αγροτικού προϊόντος. Ο Κανονισμός ΕΚ/1760/87 απαιτούσε επισήμως την επανεξέταση από το Συμβούλιο της εκτατικοποίησης και των προγραμμάτων για τις ΠΕΠ μέσα σε μία τριετία. Η Επιτροπή επανεξέτασε τα τρία μέτρα (συμπεριλαμβανο-

μένης της δυνατότητας εθελοντικής αγρανάπαυσης αροτραίας γης) και προκειμένου “να ενισχυθεί η σχέση μεταξύ γεωργίας και περιβάλλοντος” πρότεινε την υιοθέτηση ενός κανονισμού “για την εισαγωγή και τη διαχείριση της αγροτικής παραγωγής με μεθόδους συμβατές με τις απαιτήσεις της προστασίας του περιβάλλοντος και τη διατήρηση της υπαίθρου” (CEC, 1990). Αυτή η πρόταση αποτέλεσε τον πυρήνα του αγροτο-περιβαλλοντικού κανονισμού που θα συνόδευε τις μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ κατά τη θητεία του Επιτρόπου MacSharry (EC, 1992). Αλλά, ήδη, το πολιτικό κλίμα είχε αρχίσει να αλλάζει: πριν από την μεταρρύθμιση του 1992, ακόμη και οι νότιες χώρες είχαν αρχίσει να ευαισθητοποιούνται από την οικονομική βοήθεια για περιβαλλοντικά ζητήματα. Μεταξύ του 1989 και του 1991 η Ιταλία, η Ιρλανδία και η Ισπανία άρχισαν να εφαρμόζουν μικρά πιλοτικά προγράμματα στα πλαίσια του άρθρου 19 (Dixon, 1992)

2.2. Ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική: συγκλίνουσες εξελίξεις

Παράλληλα, στην ευρωπαϊκή πολιτική περιβάλλοντος, τομέα πολιτικής συναφή με την αγροτική πολιτική όπως θα αποδεικνυόταν σταδιακά, συνέβαιναν συγκλίνουσες εξελίξεις. Μια σειρά γενικών περιβαλλοντικών μέτρων είχαν άμεσες ή και έμμεσες συνέπειες στη γεωργία. Μεταξύ αυτών ξεχωρίζουν η Οδηγία 85/337/ΕΚ για την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δημοσίων και ιδιωτικών έργων, η Οδηγία 79/409/ΕΚ για την προστασία των πουλιών, η Οδηγία 80/68/ΕΚ για την προστασία των υπόγειων νερών, η Οδηγία 80/778/ΕΚ για την ποιότητα του πόσιμου νερού, η Οδηγία 92/43/ΕΕ για τη διατήρηση των οικοτόπων, η Οδηγία 91/676/ΕΚ για την μείωση της νιτρορρύπανσης (ειδικά οι δύο τελευταίες Οδηγίες θα αναλυθούν εκτενώς σε επόμενο κεφάλαιο της εργασίας). Σταδιακά, ο σημαίνων ρόλος των επόμενων ΠΠΔ αλλά και σχετικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ωρίμασαν τις συνθήκες οργανικής άρθρωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στο ευρωπαϊκό θεσμικό γίγνεσθαι και βρήκαν την πληρέστερη νομική τους υπόσταση στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987 (Νικολόπουλος, 1994). Βέβαια, η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ ποτέ δεν έγινε ένα ενιαίο σύστημα στόχων και εργαλείων κοινής εφαρμογής για όλα τα κράτη-μέλη κατά το παράδειγμα της ΚΑΠ. Πλησιέστερα προς αυτή την κατεύθυνση βρίσκεται το πρόγραμμα LIFE (L' Instrument Financier pour l' Environnement), όπως ορίζεται με τον Κανονισμό ΕΕ/ 1973/92 και την τροποποίηση του με τον Κανονισμό 1404/96. Ο γενικός στόχος του LIFE είναι να συμβάλει στην ανάπτυξη και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας της Ένωσης. Το πρόγραμμα βρίσκεται στη δεύτερη φάση υλοποίησης του (1996-

1999) αλλά δεν μπορεί κανείς να μην σχολιάσει τις εξαιρετικά περιορισμένες χρηματοδοτικές του δυνατότητες (περίπου 450 εκατ. ECU).

Τη δεκαετία του 1990, αποτέλεσμα της ευρείας δημοσιότητας που έλαβε η έκθεση του ΟΗΕ "Το κοινό μας μέλλον" (World Commission on the Environment and Development, 1987), γνωστή ως έκθεση Brundtland, από το όνομα της πρώην πρωθυπουργού της Νορβηγίας, στα διεθνή fora κυριάρχησε η έννοια της "αιεφόρου" ή "βιώσιμης ανάπτυξης" (sustainable development)¹. Η έννοια της "αιεφόρου ανάπτυξης" αποτέλεσε τον "ιστορικό συμβιβασμό" μεταξύ των προταγμάτων της οικονομικής ανάπτυξης και της προστασίας του περιβάλλοντος, τα οποία τις δύο προηγούμενες δεκαετίες εθεωρούντο ασυμβίβαστα ιδεολογικά και πολιτικά. Στη δεκαετία του 1990, η έννοια της αιεφόρου ή βιώσιμης ανάπτυξης θα γινόταν η οργανωτική αρχή του σύγχρονου περιβαλλοντισμού, κοινά αποδεκτή τόσο από τις πολιτικές ηγεσίες και τα επιχειρηματικά συμφέροντα όσο και από τα περιβαλλοντικά κινήματα. Αυτή η οργανωτική αρχή επιβεβαιώθηκε πανηγυρικά και, σχεδόν ομοφώνως, στο Παγκόσμιο Συνέδριο για την Ανάπτυξη και το Περιβάλλον του Ρίο (1992). Ένα χρόνο αργότερα (Νοέμβριος 1993), η Σύμβαση του Μάαστριχτ δεν μπορούσε να αγνοήσει την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης. Έτσι, ενίσχυσε την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική τονίζοντας την ανάγκη ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής συνιστώσας σε όλες τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αρχή αυτή αποτέλεσε και τον στόχο-τίτλο του 5ου ΠΠΔ, το οποίο υιοθέτησε η Επιτροπή το 1992 (ΕΕΚ, 1992). Η γεωργία είναι ένας από τους πέντε τομείς-στόχους του 5ου ΠΠΔ. Το πρόγραμμα θέτει τους θεμελιώδεις στόχους διατήρησης των βασικών φυσικών διαδικασιών, δηλαδή την προστασία των υδατικών, των εδαφικών και των γενετικών πόρων, άνευ των οποίων δεν νοείται η αιεφορία του αγροτικού τομέα. Οι ειδικοί στόχοι του προγράμματος περιλαμβάνουν την μείωση των χημικών εισροών, την επίτευξη ενός ισοζυγίου μεταξύ των εισροών θρεπτικών στοιχείων και την ικανότητα απορρόφησης τους από το έδαφος, την προώθηση πρακτικών διαχείρισης αγροτο-περιβαλλοντικού χαρακτήρα, τη διατήρηση της βιοποικιλότητας και των φυσικών ενδιαιτημάτων και την ελαχιστοποίηση των φυσικών κινδύνων.

1. Ο γνωστός αφορισμός της έκθεσης: «ανάπτυξη η οποία να απαντάει στις ανάγκες του παρόντος χωρίς να υπονομεύει την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να απαντήσουν στις δικές τους ανάγκες» εξειδικεύτηκε λίγο αργότερα από την έκθεση μιας άλλης επιτροπής (Report of the International Union for the Conservation of Nature, UN Environmental Programme and Worldwide Fund for Nature "Caring for the Earth". IUCN//UNEP//WWF, Geneva 1991) ως εξής: «να βελτιώσουμε την ποιότητα της ζωής ενώ θα ζούμε σε αντιστοιχία με τη φέρουσα ικανότητα του πλανητικού οικοσυστήματος».

Παρά το γεγονός ότι ορισμένα από τα περιβαλλοντικά προβλήματα της σύγχρονης γεωργίας είχαν, άμεσα ή έμμεσα, αντιμετωπισθεί με την ανάπτυξη της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ και την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών ρυθμίσεων στην ΚΑΠ, η βασική δυσαρμονία μεταξύ των δύο αυτών πολιτικών περέμενε από τότε ανεπλήρη. Ενώ τα μέτρα της ΚΑΠ παρείχαν ενισχύσεις στους γεωργούς με βάση την παραγωγική τους κατάσταση, η περιβαλλοντική πολιτική αντιμετώπιζε κανονιστικά τους παραγωγούς. Αυτές οι διαφορετικές στρατηγικές αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων συχνά όχι μόνο δεν ήταν συμπληρωματικές αλλά αναιρούσε η μια την άλλη. Αυτή τη δυσαρμονία επιδίωξε να εξομαλύνει η εισαγωγή των αγροτο-περιβαλλοντικών πολιτικών, ως συνοδευτικού μέτρου της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ του 1992, χωρίς οριστικά αποτελέσματα όπως θα δούμε στη συνέχεια.

Για να κατανοηθούν οι αιτίες των αλλαγών της αγροτικής πολιτικής στη τρέχουσα δεκαετία, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ήδη πριν από μια εικοσαετία είχε αρχίσει, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, να συσσωρεύεται επιστημονική γνώση και να επικεντρώνεται το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης για τις αρνητικές ή ανεπιθύμητες συνέπειες της σύγχρονης γεωργίας στο περιβάλλον. Ιδιαίτερα από τη δεκαετία του 1980, οι αγρότες, άλλοτε θεωρούμενοι προστάτες της φύσης βρέθηκαν κατηγορούμενοι ως δράστες “οικολογικών εγκλημάτων”. Αν κάποτε η “γεωργία” και η “ρύπανση” εθεωρούντο αλληλοαποκλειόμενες έννοιες, εφεξής, συνδέθηκαν ως παράγωγα στοιχεία μιας νέας ηθικής. Οι παραβιάσεις της οικολογικής ισορροπίας έπαυσαν να εκλαμβάνονται ως παραπροϊόντα μιας, κατά τα άλλα, αποτελεσματικής αγροτικής παραγωγής. Αντιθέτως, αποτελούσαν πλέον παράδειγμα κακής διαχείρισης, εκτροπή από τη νέα περιβαλλοντική ηθική (Lowe et al., 1997). Σταδιακά, όχι μόνον οι αιτίες αυτών των αρνητικών φαινομένων συνδέθηκαν με την ασκούμενη αγροτική πολιτική αλλά και η κοινή γνώμη άρχισε να απαιτεί μια νέα νομοποίηση της συμβολής της, μέσω του αιτήματος διατήρησης και προστασίας του ευρωπαϊκού περιβάλλοντος, σ’ ένα, ούτως ή άλλως, εξαιρετικά δυσβάστακτο δημοσιονομικά αγροτικό τομέα. Αυτό που αργότερα θα αναγνωριζόταν ως πρόβλημα αμοιβαίας δυσπιστίας μεταξύ “πόλης και υπαίθρου” και θα κορυφωνόταν με την περιώνυμη κρίση της “ασθένειας των τρελών αγελάδων” (Σπογγώδη Εγκεφαλοπάθεια των Βοοειδών) μόλις είχε αρχίσει να αποκτά πολιτικές και κοινωνικές διαστάσεις (Λουλούδης, 1998).

2.3. Η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ του 1992 και το αγροτικό περιβάλλον: το πρόταγμα της “Πράσινης Ευρώπης”

Ακόμα και μέσα από αυτή τη συνοπτική εξιστόρηση των γεγονότων, που

οδήγησαν στην αργή ενσωμάτωση περιβαλλοντικών διαστάσεων στο “σώμα” της ΚΑΠ, διαφαίνεται η δυσκολία του εγχειρήματος. Πέρα από τους προφανείς πολιτικούς λόγους (συμφέροντα του αγροτο-βιομηχανικού λόμπυ), η ίδια η ιδρυτική “φιλοσοφία” της ΚΑΠ δεν προσφέροταν για δραστηκές αλλαγές στους προσανατολισμούς της. Ήδη, στο Συνέδριο της Στρέζα (Fearne, 1997), το οποίο συνήλθε τον Ιούλιο του 1958, τα τότε κράτη μέλη, μέσω των προτάσεων υλοποίησης των αναφερομένων στην γεωργία άρθρων (39-43) της Συνθήκης της Ρώμης, παγίωσαν μια δομική αντίφαση. Πρόκειται για δύο αλληλοσυγκρουόμενες έννοιες οι οποίες υποστηρίχθηκαν από τα κράτη μέλη του 1958 ως βάσεις για την ανάπτυξη της γεωργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρώτη έννοια ήταν ότι η ΚΑΠ θα έπρεπε να ενθαρρύνει τη δημιουργία μεγαλύτερων, πιο αποτελεσματικών εκμεταλλεύσεων ως μέσο για την επίτευξη υψηλότερων γεωργικών εισοδημάτων. Η αναζήτηση, μέσω αυτού του δρόμου, οικονομικών κλίμακας προϋπέθετε την αποδοχή ότι η γεωργία ήταν ένας τομέας της οικονομίας ο οποίος θα έπρεπε να τύχει της ίδιας μεταχείρισης με τους υπόλοιπους. Συγχρόνως, μέσω της δεύτερης έννοιας επισημαινόταν η σημασία της μικρής κλίμακας γεωργίας, οικογενειακού τύπου, για τον ευρωπαϊκό αγροτικό χώρο και η χρήση της γεωργικής γης ως μέσου διασφάλισης της σταθερότητας της υπαίθρου. Επρόκειτο για τις βασικές αρχές επί των οποίων είχαν οικοδομηθεί οι αγροτικές πολιτικές της ΕΟΚ των έξι κρατών μελών. Αρχές που ανάγκαζαν το πολιτικό προσωπικό να θεωρεί τη γεωργία οιοσδήποτε άτυπο τομέα, δηλαδή σε αντίθεση με όσα υπονοούσε η πρώτη έννοια (“η γεωργία ένας τομέας της οικονομίας όπως κάθε άλλος”). Αυτός ήταν, άλλωστε, ο λόγος αποτυχίας και του πρώτου “Υπομνήματος για την μεταρρύθμιση της γεωργίας”, γνωστού ως Σχεδίου Μάνσχολτ (από τό όνομα του τότε Επιτρόπου Γεωργίας), το 1968.¹ Το Σχέδιο Μάνσχολτ αποσύρθηκε κάτω από τις αντιδράσεις των κρατών μελών, ιδιαίτερα εκείνων, όπως η Γαλλία, με μεγάλο αγροτικό τομέα και ισχυρή γεωργική παράδοση. Στη θέση του το Συμβούλιο Υπουργών ενέκρινε τρεις Οδηγίες (72/159, 72/160, 72/161) διαρθρωτικού εκσυγχρονιστικού χαρακτήρα οι οποίες, κατά γενική ομολογία, απέτυχαν (Tracy, 1997).

1. Το Σχέδιο Μάνσχολτ, πρόβλεπε διαρθρωτικές αλλαγές στην κατεύθυνση του σχηματισμού «σύγχρονων παραγωγικών μονάδων» φυτικής παραγωγής (μεγέθους 800-1200 στρεμμάτων) και ζωικής παραγωγής (40-60 αγελάδων). Αυτή η κατεύθυνση επέβαλε δραστηκές μειώσεις στα επίπεδα του αγροτικού πληθυσμού, του γεωργικού χώρου και του ζωικού κεφαλαίου. Μειώσεις οι οποίες έρχονταν σε αντίθεση με την προαναφερθείσα αντίληψη της γεωργίας ως άτυπου οικονομικού τομέα αναγκαίου για τη διασφάλιση της σταθερότητας του αγροτικού χώρου.

Σύμφωνα με ορισμένους αναλυτές, το δόγμα της σημασίας της γεωργίας για τη σταθερότητα του αγροτικού χώρου, υπερίσχυσε στην υιοθέτηση της αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι πέντε στόχοι της ΚΑΠ, όπως διαγράφονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης της Ρώμης (αύξηση της γεωργικής παραγωγικότητας, εξασφάλιση ενός επαρκούς επιπέδου ζωής για την αγροτική κοινότητα, σταθεροποίηση των αγροτικών αγορών, διασφάλιση επαρκών αποθεμάτων τροφίμων, εγγύηση λογικών τιμών αυτών των τροφίμων για τους καταναλωτές), όπως και το διαπλεκόμενο με αυτές "ήθος του παραγωγισμού" (Whitby and al., 1994), θεωρούνται, από τους υποστηρικτές αυτής της ενδιαφέρουσας άποψης, περιφερειακής σημασίας ως προς αυτό το δόγμα. Δόγμα που παρέσχε τη δυνατότητα στους σχεδιαστές της ΚΑΠ να προωθήσουν τη συμβολική έννοια της "Πράσινης Ευρώπης", η οποία απεικονίζει τη σχέση γεωργίας και περιβάλλοντος με βάση το κυρίαρχο πολιτισμικό πρότυπο της Ευρώπης (Clark et al., 1997). Πρότυπο που θεωρεί τα ευρωπαϊκά γεωργικά τοπία παλίμψηστα της, διά μέσου των αιώνων, εγκατεστημένης γεωργικής δραστηριότητας. Κάθε τόπος (η/και το τοπίο του) αποτελεί ένα μοναδικό παράδειγμα αποτύπωσης των σκληρών προσπαθειών των προηγούμενων γενεών στο χώρο. Η παραδοχή ότι τα αγροτικά τοπία συνιστούν αναντικατάστατη πολιτισμική κληρονομιά ενισχύει την επιταγή του δόγματος για την συνέχιση, με κάθε κόστος, της γεωργικής χρήσης της γης. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι παρόλο που το δόγμα αυτό διαμορφώθηκε στα κορεσμένα πληθυσμιακά αστικά κέντρα της Βόρειας Ευρώπης, βρίσκει μεγάλη απήχηση και στις αγροτικές πολιτικές των κρατών μελών της Μεσογείου, οι οποίες δίνουν έμφαση στην αναχαίτιση της εγκατάλειψης της γεωργικής γης, την ενίσχυση των οικογενειακών εκμεταλλεύσεων, και τη χωροταξική ανεξαρτησία του αγρότη. Γι' αυτό, η διεύρυνση της ΕΕ προς το νότο στην δεκαετία του 1980, όχι μόνο δεν απαίτησε ριζική αναδιατύπωση των διαμορφωμένων αρχών του δόγματος αλλά συμπλήρωσε και προώθησε την έννοια της Πράσινης Ευρώπης. Με βάση την οπτική αυτή, παρά την ορθώς επισημαινόμενη εγγενή βόρεια απόκλιση της ΚΑΠ (Billaud et al. 1997), οι βόρειες και οι νότιες σημασιολογήσεις της υπαίθρου ήταν κατ' ουσίαν περισσότερο συμπληρωματικές παρά συγκρουόμενες. Αλλά πριν συνδεθούν οι πυρηνικές έννοιες συγκρότησης της ΚΑΠ με τις πρωτοβουλίες της αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής έπρεπε να διανυθεί ένας μακρύς δρόμος του οποίου οι κορυφαίες καμπές, μέχρι το 1992, περιγράφηκαν ήδη παραπάνω.

Η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ του 1992 επιχείρησε να συμπεριλάβει περιβαλλοντικές ρυθμίσεις που να αντιστοιχούν στην αναζητούμενη νέα νομιμοποίηση της συμβολής του αγροτικού τομέα. Αναφέρθηκε, ήδη, η ιδεολογική

παραγωγή και χρήση του νέου δόγματος της “Πράσινης Ευρώπης”. Δεν θα πρέπει, ωστόσο, να παραβλεφθεί ότι άλλες προτεραιότητες κυριάρχησαν κατά την ενλόγω μεταρρύθμιση, όπως η ελάφρυνση των δημοσιονομικών πιέσεων, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής γεωργίας στην παγκόσμια αγορά, η μείωση της αδιάθετης παραγωγής και η ανταπόκριση στο κλίμα των συζητήσεων για το εμπόριο αγροτικών προϊόντων στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (ΠΟΕ). Σε αυτόν τον παγκόσμιο θεσμό, οι μείζονες εμπορικοί εταίροι της ΕΕ, κυρίως οι ΗΠΑ, η Αυστραλία, ο Καναδάς και η Ν. Ζηλανδία ασκούσαν συστηματικές πιέσεις για την μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, απαιτώντας ουσιαστικές μειώσεις της προστασίας για πρώτη φορά στην ιστορία της ΚΑΠ.

Μένοντας στην μεταρρύθμιση της ΚΑΠ από αγροτο-περιβαλλοντικής σκοπιάς, κανείς διαπιστώνει την προσπάθεια τόσο να αρθούν οι αρνητικές εξωτερικότητες που συνδέονται με τις ενισχύσεις της παραγωγής όσο και να ενσωματωθούν περιβαλλοντικές βελτιώσεις στους στόχους της ΚΑΠ (Reus et al. 1995). Τα θετικά σημεία της μεταρρύθμισης μπορούν να εντοπισθούν σε δύο επίπεδα. Σε ένα γενικό επίπεδο και σε συνέπεια με την πολιτική εξέλιξη της οποίας ενδεικτική αφηγηρία ήταν η θέσπιση της Οδηγίας 75/268/ΕΚ (βλέπε παραπάνω), όταν αναγνωρίστηκε ότι η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής γεωργίας δεν είναι ομοιογενής. Η ανομοιογένεια της ευρωπαϊκής γεωργίας σχηματικά (η πραγματικότητα είναι πολύ πιο περίπλοκη) μπορεί να περιγραφεί από τουλάχιστον τρεις τύπους γεωργίας, με ιδιαίτερα, και, συχνά, αποκλίνοντα χαρακτηριστικά και προοπτικές. Κάθε τύπος, κατά την άποψη ορισμένων ειδικών αναλυτών της ΚΑΠ, έχει διαφορετικές σχέσεις με το περιβάλλον και επηρεάζεται διαφορετικά από τις υιοθετούμενες πολιτικές (Roux et al., 1995). Αυτοί οι τύποι είναι:

- α) Η γεωργία μαζικής παραγωγής. Η συχνότερα συναντώμενη στην Ε.Ε., περιλαμβάνει εκμεταλλεύσεις των οποίων η βιωσιμότητα εξαρτάται από, συνήθως επιδοτούμενες, υψηλές παραγωγές. Με δομικά χαρακτηριστικά το μεγάλο μέγεθος, την εξειδίκευση και τις ομοiotυπες παραγωγικές πρακτικές, αυτά τα γεωργικά συστήματα δεν ευνοούν την επιβίωση των παραδοσιακών, τοπικά προσαρμοσμένων γεωργικών συστημάτων, έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και μονοπωλώντας, σχεδόν, τους πόρους της ΚΑΠ συμβάλλουν στον οικονομικά και κοινωνικά άδικο χαρακτήρα της.
- β) Η γεωργία των ποιοτικών προϊόντων είναι λιγότερο διαδεδομένη. Η βιωσιμότητα της στηρίζεται στην επίτευξη ικανοποιητικών τιμών για τα παραγόμενα προϊόντα υψηλής ποιότητας. Αυτός ο τύπος γεωργίας, αν και εξειδικεύεται στα παραγόμενα προϊόντα, εμφανίζει ποικιλομορφία παραγωγικών πρακτικών συνδεδεμένων με τα προϊόντα και

τις τοπικές συνθήκες. Εξαρτώμενος από τις προτιμήσεις του καταναλωτού είναι περισσότερο ελεγχόμενος και ευαίσθητος έναντι του περιβάλλοντος, αν και δεν λείπουν οι σχετικές εξαιρέσεις.

- γ) Η μικρής κλίμακας γεωργία της πολυδραστηριότητας, προσδιοριζόμενη από την ανεπαρκή ποσότητα και ποιότητα προϊόντος, εξαρτάται, ως προς τη βιωσιμότητά της, από τα συμπληρωματικά εισοδήματα όσων την ασκούν. Με μεγάλη διαφοροποίηση γεωργικών συστημάτων απαντάται σε περιοχές χαμηλού δυναμικού γεωργικής ανάπτυξης αλλά με δυνατότητες αγρο-τουριστικής ανάπτυξης (π.χ. βουνά και τοπία υψηλής αισθητικής ποιότητας και φυσικής αξίας). Επιβιώνοντας στο περιθώριο των, μέχρι χθες, κυρίων κατευθύνσεων της ΚΑΠ, σήμερα έρχεται στην επικαιρότητα χάρις στις περιφερειακές πολιτικές της Ε.Ε, τους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων και τα αγροτο-περιβαλλοντικά μέτρα διαχείρισης της υπαίθρου.

Η αναγνώριση αυτής της ανομοιογενούς εικόνας της ευρωπαϊκής γεωργίας κατά την μεταρρύθμιση του 1992 σημαίνει ότι η εποχή των, κατά κύριο λόγο, μονοτομεακών πολιτικών προσεγγίσεων φθάνει στο τέλος της, όσο και αν αυτό το τέλος διαρκέσει. Τα προβλήματα και οι προσφερόμενες ευκαιρίες στις αγροτικές περιοχές (περίπου το 80% του χώρου της ΕΕ) δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν και να αξιοποιηθούν αποτελεσματικά παρά με πολυτομεακές, ολοκληρωμένες πολιτικές. Η προτεραιότητα της γεωργίας ως κινητήριας δύναμης για την περιφερειακή ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών θα συνεχισθεί σε πολλές αλλά όχι σε όλες τις περιοχές της Ευρώπης. Σε περιοχές του Μαύρου Δάσους ή των Πυρηναίων, για παράδειγμα, η φύση και ο τουρισμός είναι ήδη οι κυρίαρχες δραστηριότητες. Σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, ποσοστό από 30% ως και 80% της γεωργικής γης θα αποσυρθεί από τη γεωργική παραγωγή (ΕC, 1997). Η μεταρρύθμιση του 1992, έθεσε ως στόχο τη μείωση της υπερπαραγωγής και τη στήριξη των γεωργικών εισοδημάτων. Ως αποτέλεσμα αυτού 60 εκατομμύρια στρέμματα αποσύρθηκαν από την παραγωγή, το διάστημα 1993-1994, λόγω της εφαρμογής του νέου προγράμματος για τις αροτραίες καλλιέργειες¹.

1. Ήδη, από το 1988 είχε θεωρηθεί ότι υφίσταται, λόγω της ανισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης για αγροτικά προϊόντα στην ΕΕ, ένα πλεόνασμα γης, πλέον της εκτιμώμενης σε 110 εκατομμύρια στρέμματα (ή 8% της χρησιμοποιούμενης γεωργικής γης) έκτασης, η οποία είχε αποσυρθεί από τη γεωργία στην Ευρώπη μεταξύ 1965 και 1983. Στα μέσα της δεκαετίας του 1980, υποστηριζόταν ότι υφίστατο ένα ισοδύναμο, σε αποθέματα δημητριακών, της τάξεως των 10 εκατομμυρίων στρεμμάτων πλεονάζουσας αροτραίας γης στην Ευρώπη. Μόνο στο Ηνωμένο Βασίλειο για την ισορροπία προσφοράς και ζήτησης στην αγορά σίτου και κριθής, οι στατιστικές υποδείκνυαν ότι 5 έως 8 εκατομμύρια στρέμματα θα πρέπει να βγουν εκτός παραγωγής αμέσως (Potter et al. 1991).

Αυτές οι μεγάλες αλλαγές στην οικονομική βάση των αγροτικών περιοχών προοιωνίζονται σειρά συνεπειών. Μερικές περιοχές θα μπορούν να παραμείνουν ανταγωνιστικές κάτω από αυτές τις συνθήκες αλλαγής μέσω, κυρίως, της αύξησης της εντατικοποίησης της γεωργίας. Η εντατικοποίηση υποστηρίζεται από τεχνικές παραγωγής οι οποίες, στην ακραία μορφή τους, οδηγούν σε μια γεωργία εξαρτώμενη περισσότερο από την επιχειρηματική διαχείριση, τη διαθέσιμη τεχνολογία και τη γνώση παρά από το φυσικό περιβάλλον. Παρενθετικά, αξ σημειωθεί ότι σε αυτό το πλαίσιο η ραγδαία εξέλιξη των βιοτεχνολογικών εφάρμογών, ιδιαίτερα μέσω των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών θέτει νέα αναπάντητα, προσώρα, ερωτήματα. Η παραγωγικότητα αυτών των εντατικοποιημένων μορφών θα μπορεί να ανταγωνισθεί άλλες οικονομικές δραστηριότητες. Αλλά και όπου η εντατικοποίηση είναι λιγότερο ακραία αλλά εξακολουθεί να είναι ανταγωνιστική, η αυξανόμενη εκμηχάνιση θα οδηγήσει σε μεγέθυνση της κλίμακας, μείωση της απασχόλησης και ομοιομορφία των αγροτικών τοπίων. Άλλες περιοχές με προβλήματα ανταγωνιστικότητας θα πρέπει να στραφούν στη διαφοροποίηση της οικονομικής τους βάσης αναπτύσσοντας εναλλακτικές δραστηριότητες όπως η εκμετάλλευση δασών και ο αγρο-τουρισμός. Εκεί η γεωργία, το τοπίο, το φυσικό περιβάλλον και ο τουρισμός είναι αντικείμενα αλληλοσχετιζόμενων και αλληλοεξαρτώμενων δράσεων. Συνεπώς η διαφοροποίηση θα αναπτυχθεί σε εκείνες τις περιοχές που διαθέτουν αξιολογικά περιβαλλοντικά πλεονεκτήματα, αξιοθέατα τοπία σε σχετική γειτνίαση με αστικές συγκεντρώσεις, π.χ. σε πολλές περιοχές της νότιας Ευρώπης. Ο τρίτος τρόπος αντίδρασης των αγροτικών περιοχών σε σχέση με την αλλαγή της πολιτικής αντιμετώπισης της γεωργίας είναι η εκτατικοποίηση της παραγωγής. Αυτή αναμένεται να συμβεί σε απομακρυσμένες περιοχές και μπορεί, τελικά, να οδηγήσει, μέσω διαδικασιών ηπιότερης χρήσης των παραγωγικών συντελεστών, σε καθεστώς αγρανάπαυσης ή ολοσχερούς εγκατάλειψης της γης. Η περιθωριοποίηση συμβαίνει όταν η γεωργία παύει να είναι βιώσιμη στις ισχύουσες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες. Οι συνέπειες της περιθωριοποίησης μπορεί να είναι θετικές και αρνητικές. Θετικές αν οι συνθήκες του περιβάλλοντος και του τοπίου βελτιώνονται ή υπάρχουν νέες ευκαιρίες για τα δάση ή άλλες χρήσεις γης. Αρνητικές αν υπάρχει συνεχής αγροτική έξοδος και πλήρης εγκατάλειψη της οικονομικής δραστηριότητας. Περιοχές της Ισπανίας, της Πορτογαλίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, της Φινλανδίας, της Ιρλανδίας, της Ιταλίας και της νότιας Γαλλίας οδηγούνται προς αυτή την κατεύθυνση. Αυτές οι αλλαγές στη γεωργία ως οικονομικής βάσης των αγροτικών περιοχών υπογραμμίζουν την τάση προς λιγότερο ομοιομορφες συνθήκες και προσφέρουν, ενδεχομένως, περισσότερες ευκαιρίες παρά κινδύνους. Η εντατικοποίηση ανοίγει προο-

πτικές για επενδύσεις, έρευνα για τις επιπτώσεις της τεχνολογίας στο περιβάλλον και της χρήσης του χώρου για άλλες δραστηριότητες. Η διαφοροποίηση μπορεί να οδηγήσει σε εισοδήματα που είναι λιγότερο εξαρτημένα από τις επιδοτήσεις και να ανοίξει νέες προοπτικές για την προστασία της φύσης και του τοπίου και την αναπτυξη αγρο-τουρισμού. Η εκτατικοποίηση και η περιθωριοποίηση, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μπορούν να βελτιώσουν τις προοπτικές προστασίας της φύσης και της αναδάσωσης (E.C, 1997).

Σε μια ειδικότερη θεώρηση, η μεταρρύθμιση του 1992 επιχειρεί να ενθαρρύνει λιγότερο εντατικές μεθόδους παραγωγής μέσω της μεταρρύθμισης του καθεστώτος της αγοράς των σιτηρών, των βοοειδών και των αιγοπροβάτων και της συνακόλουθης προσδοκίας επίτευξης περιβαλλοντικών οφελμάτων. Από την άποψη της κατανομής του εισοδήματος, το νέο πρόγραμμα για τις αροτραίες καλλιέργειες οφέλησε, κυρίως, τις εντατικά καλλιεργούμενες περιοχές της Ευρώπης καθώς οι άμεσες πληρωμές βασίστηκαν σε ιστορικές αποδόσεις. Οι περιοχές, συνεπώς, των λιγότερο εντατικών περιοχών, σε συγκριτικούς όρους, δεν ευνοήθηκαν. Βέβαια, η παροχή αντισταθμιστικών πληρωμών για την μείωση των τιμών συνδέθηκε και με την προστασία του περιβάλλοντος. Το πρόγραμμα της αγρανάπαυσης (set-aside) περιείχε όρους σχετικούς με τη διατήρηση και τη χρήση των περιοχών σε αγρανάπαυση. Δεν θα πρέπει εδώ να αγνοηθεί ότι οι μικροί παραγωγοί (με παραγωγή μικρότερη από 92 τόννους σιτηρών) εξαιρέθηκαν από την υποχρέωση για αγρανάπαυση. Τα προγράμματα μείωσης του αριθμού των ζώων ανά στρέμμα, συνεπώς και της βοσκοφόρτωσης μπορεί να οδηγήσουν σε αποκατάσταση της λιγότερο εντατικής κτηνοτροφίας σε πολλές περιοχές, όπου κυριαρχεί η κτηνοτροφία. Το πρόγραμμα κρεοπαραγωγικής προβατοτροφίας προβλέπει ειδικές ενισχύσεις για τις ΔΕΠ, μειώνοντας την οικονομική και χωροταξική περιθωριοποίησή της. Εντούτοις, επιστάται η προσοχή στη ανάπτυξη περιβαλλοντικά φιλικής διαχείρισης και τους απορρέοντες από την υπερβόσκηση κινδύνους. Η πληρωμή των ενισχύσεων για τα βοοειδή συνδέθηκε δεσμευτικά με ένα ορισμένο αριθμό επιλεξιμών αρρένων ζώων κατά εκμετάλλευση και την πυκνότητα βόσκησης, ώστε να ενθαρρυνθούν οι εκτατικές μέθοδοι παραγωγής. Αλλά και ειδικά μέτρα ως συνοδευτικά της μεταρρύθμισης εισήχθησαν στον κύριο κορμό της ΚΑΠ, όπως η πρόωγη συνταξιοδότηση με τον Κανονισμό ΕΕ/2079/92, η αναδάσωση με τον Κανονισμό ΕΕ/2080/92 και η προώθηση συμβατών με το περιβάλλον γεωργικών πρακτικών με τον Κανονισμό ΕΕ/2078/92. Ο τελευταίος ενίσχυε την μείωση των αγρο-χημικών εισροών, τη βιολογική γεωργία, την μετατροπή σε εκτατικούς τύπους της φυτικής παραγωγής και της διαχείρισης λειμώνων και υποστήριζε παραγωγικές μεθόδους προστασίας του περιβάλλοντος και δια-

τήρησης της υπαίθρου. Η εφαρμογή του Κανονισμού άρχισε το έτος 1993. Μερικά κράτη μέλη ήσαν έτοιμα να αναπτύξουν νέα προγράμματα αμέσως ή να υιοθετήσουν νέα εθνικά μέτρα. Άλλα, όπως η Ελλάδα, η οποία δεν εφάρμοσε το πρωτοποριακό για τη διαμόρφωση μιας σύγχρονης αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής άρθρο 19 του Κανονισμού ΕΚ/797/85, καθυστέρησαν σημαντικά. Οι δαπάνες του ΕΓΤΠΕ για το συνολικό πρόγραμμα μόλις έφθασαν τα 500 εκατ. ECU το χρόνο, για την περίοδο 1993-1995 (το ποσό για το έτος προϋπολογισμού 1996 έφθανε περίπου τα 1,4 δισεκατ. ECU), ένα ποσό ιδιαίτερα χαμηλό σε σύγκριση με τις δαπάνες χρηματοδότησης του υπόλοιπου Ταμείου Εγγυήσεων της ΚΑΠ (περίπου 35 δισεκατ. ECU).

Ο Κανονισμός ΕΕ/2078/92 έχει, ήδη, δεχθεί κριτικές και ως προς το χαμηλό ύψος της χρηματοδότησης του και ως προς τους προγραμματικούς του στόχους, οι οποίοι δεν φαίνεται να καλύπτουν την προαναφερθείσα δυσαρμονία μεταξύ αγροτικής και περιβαλλοντικής πολιτικής με την έννοια της συμβολής του στην προώθηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας (Brouwer et al., 1998). Ωστόσο, δεν έχουν ολοκληρωθεί ακόμη τα πρώτα ερευνητικά προγράμματα αξιολόγησης της εφαρμογής του κανονισμού σε επίπεδο κρατών μελών και της Ε.Ε. συνολικά. Παρόλ'αυτα, ορισμένα θετικά στοιχεία από την άποψη της συμβολής του στο "πρασίνισμα" της ΚΑΠ και την ενίσχυση της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. δεν μπορούν να αμφισβητηθούν. Μάλιστα, σε συνδυασμό με τα υπόλοιπα συνοδευτικά μέτρα, όπως η αναδάσωση και η πρόωρη συνταξιοδότηση, το συνολικό αποτέλεσμα εκτιμάται ως θετικό (Pezagos, 1998).

2.4. Η αρχιτεκτονική της ΚΑΠ αλλάζει: το περιβάλλον γίνεται οργανικό στοιχείο της

Η ΚΑΠ εξακολουθεί να παραμένει η μεγαλύτερης σημασίας κοινή πολιτική, που απολαμβάνει, αν και λιγότερο από ό,τι στο παρελθόν, την μερίδα του λεόντιος από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. και εξακολουθεί να θεωρείται το σύμβολο της έντονης επιθυμίας επίτευξης κοινών λύσεων στα προβλήματα της Ένωσης. Ωστόσο, οι εξελίξεις των τελευταίων ετών, δηλαδή η ολοκλήρωση της Ενιαίας Αγοράς, η επιδίωξη οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης και ο ρόλος κλειδί της μεταρρύθμισης της αγροτικής πολιτικής στις διαπραγματεύσεις για τις συμφωνίες στα πλαίσια του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, τείνουν να μειώσουν τη συμβολική σημασία της ΚΑΠ και, ως εκ τούτου, να διευκολύνουν, αν όχι να επιβάλλουν, αποτελεσματικές και όχι ευκαιριακές αλλαγές στον τρόπο που η Ε.Ε. επιλέγει να υποστηρίξει τον αγροτικό της πληθυσμό.

Σε τομεακό επίπεδο, το "πρασίνισμα" της ΚΑΠ προχωρεί παρά τις επι-

φυλάξεις και τα θεσμικά κενά που ήδη επισημάνθηκαν. Ο Κανονισμός ΕΕ/2078/92 φαίνεται να αντιπροσωπεύει την πιο σοβαρή μέχρι σήμερα, σε θεσμικό επίπεδο, αναδιατύπωση των σχέσεων γεωργίας και περιβάλλοντος. Η θεσμική υπόσταση αυτής της πρωτοβουλίας σαν οργανικό στοιχείο της αρχιτεκτονικής της ΚΑΠ ενισχύεται από την άμεση σύνδεση της με το δημοσιονομικό πυρήνα της πολιτικής, δηλαδή το Τμήμα Εγγυήσεων του προϋπολογισμού για τον ευρωπαϊκό αγροτικό τομέα. Εντούτοις, ενώ οι αποκλίσεις του κανονισμού από τις παραδοσιακές αρχές της ΚΑΠ είναι μικρές, οι παρεμβάσεις των οργανωμένων περιβαλλοντικών συμφερόντων στη διαμόρφωση της αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής έπαιξαν καθοριστικό ρόλο. Για παράδειγμα, κατά τις διαπραγματεύσεις που προηγήθηκαν μεταξύ των εκπροσώπων των αγροτικών και περιβαλλοντικών συμφερόντων ατύπως συμφωνήθηκε ο επικαθορισμός εκχρηματισμένων αξιών στην παραγωγή περιβαλλοντικών αγαθών από τους αγρότες. Σύμφωνα με τον van der Weijden (Club de Bruxelles, 1995), ο Κανονισμός ΕΕ/2078/92 αντιπροσωπεύει την κωδικοποίηση αυτής της πρωτοβουλίας με τη μορφή της “αρχής της μέριμνας” (“stewardship principle”), μιας αρχής που από πολλούς θεωρείται σήμερα “η πέμπτη αρχή η οποία πρέπει να προστεθεί στις άλλες τέσσερις αρχές της περιβαλλοντικής πολιτικής” (πρόληψη, παρεμπόδιση, αποκατάσταση στην πηγή, ο ρυπαίνων πληρώνει). Αυτή η εξέλιξη έχει μια σειρά συνέπειες για τον αγροτικό τομέα. Για παράδειγμα, φαίνεται ότι προωθεί τη συνεχιζόμενη εξαίρεση του τομέα από τη αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει της Ε. Ε., η οποία εφαρμόζεται σε όλους τους άλλους παραγωγικούς τομείς και, κατ’ αυτή την έννοια, αναπαράγει τη διαφορά θεσμικής φιλοσοφίας μεταξύ ευρωπαϊκής αγροτικής και περιβαλλοντικής πολιτικής την οποία επισημίναμε παραπάνω. Επίσης, αντιπροσωπεύει ένα μείζον βήμα προς τη δικαίωση της γεωργίας ως της κατεξοχήν δραστηριότητας χρήσης της γης, η οποία διασφαλίζει οφέλη προστασίας του περιβάλλοντος μέσω των ευρωπαϊκών μεταπαραγωγικών τοπίων, παρέχοντας, ως εκ τούτου, στα αγροτικά συμφέροντα ένα βιώσιμο πλαίσιο για τη νομιμοποίηση της συνέχειας των προνομίων πολιτικής τα οποία απολαμβάνουν (Clark et al., 1997). Από την άλλη, δεν μπορεί να αγνοηθεί ότι η οργάνωση των συμφερόντων που εκπροσωπούν την μεγάλης κλίμακας ανταγωνιστική γεωργία συνεχίζουν να αποτελούν την κινούσα δύναμη στις κατευθύνσεις της ΚΑΠ και κατά, μια ευρείας αποδοχής, επίκριση ο αγροτο-περιβαλλοντικός κανονισμός αποτελεί μάλλον διακοσμητικό στοιχείο παρά μια μακροπρόθεση απόπειρα ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών διαστάσεων στην καρδιά της αγροτικής πολιτικής. Έτσι, τα περιβαλλοντικά συμφέροντα θα βρουν δυσκολίες στην προσπάθεια τους να διεισδύσουν στο κέντρο των αποφάσεων της ευρωπαϊκής αγροτικής πολιτικής αλλά δεν μπορούν

πια να περιθωριοποιηθούν εντελώς. Η αρχιτεκτονική της ΚΑΠ αλλάζει, όχι μόνο μέσω της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών στόχων αλλά επίσης διότι πολλαπλασιάζονται τα περιφερειακά και τοπικά προγράμματα που αυτή εγκολπώνεται. Η συγκέντρωση της εξουσίας σε μια σφιχτά δεμένη, με διαπραγματευτικές δυνατότητες κοινότητα συμφερόντων σε επίπεδο Ε.Ε. παραμένει ισχυρή αλλά πλαγιοκοπείται διαβρωτικά και, αν κρίνουμε από την πρόσφατη ιστορία, τα περιβαλλοντικά συμφέροντα δεν θα αργήσουν να εκμεταλλευτούν τις νέες ευκαιρίες που τους παρουσιάζονται (Baldock and Lowe, 1996).

2.5. Agenda 2000: προς ένα νέο ευρωπαϊκό γεωργικό πρότυπο

Με την παρουσίαση του “Προγράμματος δράσης 2000”, γνωστού ως “Agenda 2000” της 16ης Ιουλίου 1997, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιχειρεί να ανταποκριθεί σε τρεις μεγάλες προκλήσεις. Αυτές είναι: πρώτον, η διεύρυνση της Ε.Ε. στις δέκα χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και τα νησιά Κύπρο και Μάλτα, δεύτερον, η αναμόρφωση των Διαρθρωτικών Ταμείων ώστε να επικεντρωθεί η πολιτική σύγκλισης στις περιοχές με τις μεγαλύτερες ανάγκες, τρίτον, η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ ώστε να διασφαλισθεί η ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής γεωργίας και η βιωσιμότητα των αγροτικών οικονομιών. Ειδικότερα για την ΚΑΠ προοιωνίζονται τα εξής: (α) η εστίαση σε ζητήματα ποιότητας και ασφαλείας των τροφίμων, (β) η εξασφάλιση επαρκούς βιοτικού επιπέδου στους αγρότες, (γ) η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών στόχων, (δ) η δημιουργία εναλλακτικών πηγών εισοδήματος και απασχόλησης στις αγροτικές περιοχές και (ε) η απλοποίηση της νομοθεσίας. Ο πυρήνας αυτών των προτάσεων συνίσταται στην περαιτέρω στροφή στις άμεσες πληρωμές ενώ ο ρόλος της παρέμβασης στην αγορά θα καθίσταται ολοένα και περισσότερο εκείνος του πλέγματος ασφαλείας. Η Επιτροπή τονίζει τον ρόλο της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης ως του δευτέρου πυλώνα της ΚΑΠ. Γι’ αυτό το σκοπό προτείνει σοβαρές αλλαγές για την περίοδο μετά το έτος 2000. Συγκεκριμένα, η παρέμβαση του ΕΓΤΠΕ/Εγγυήσεις θα διευρυνθεί ώστε να καλύψει την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης σε όλες τις αγροτικές περιοχές της Ε.Ε. εκτός Στόχου 1. Δεν θα υπάρξουν αλλαγές για τα τρία πρώτα συνοδευτικά μέτρα (αγροτο-περιβαλλοντικά, πρόωρη συνταξιοδότηση, αναδάσωση) της μεταρρύθμισης του 1992 αλλά η Agenda 2000 προτείνει την προσθήκη ενός τέταρτου μέτρου. Αυτό είναι η αποζημίωση γεωργών στις ΛΕΠ. Επί του παρόντος 56% της γεωργικής γης της Ε.Ε. (το ήμισυ της οποίας βρίσκεται σε ορεινές περιοχές) αναγνωρίζεται ως ανήκουσα σε ΛΕΠ. Η συμπληρωματικότητα στα αγροτο-περιβαλλοντικά μέτρα θα επιτευχθεί με τον αναπροσανατολισμό των πληρωμών

στη στήριξη βιώσιμης γεωργίας η οποία σέβεται το περιβάλλον. Η στροφή από τις πληρωμές ανά κεφαλή ζώου προς εκείνες ανά έκταση χρησιμοποιούμενης γεωργικής γης θα αντιμετωπίσει περιβαλλοντικά προβλήματα όπως η υπερβόσκηση. Το νέο στοιχείο εντοπίζεται στην καταβολή αντισταθμιστικών πληρωμών σε περιοχές όπου οι αγρότες υφίστανται ακραίες επιβαρύνσεις από την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Αυτές οι περιοχές θα εκτιμώνται ως ΛΕΠ έστω και αν τυπικά δεν εμπίπτουν στην ως άνω κατηγορία. Όσον αφορά στις “χρηματοοικονομικές προοπτικές” της Ένωσης, σύμφωνα με τις ανακοινώσεις της Επιτροπής (“Agenda 2000”) η περίοδος μεταξύ 2000 και 2006 είναι προβλέψιμη. Οι δαπάνες των συνοδευτικών μέτρων της ΚΑΠ, σε τρέχουσες τιμές, θα ανέλθουν από 1,9 δις. ECU (έτος 2000) σε 2,1 δις. ECU (έτος 2006). Όπως είναι γνωστό, ο επόμενος γύρος των διαπραγματεύσεων του ΠΟΕ αρχίζει στο τέλος του 1999 ενώ μέχρι το 2003 η δομή της ΚΑΠ, όπως έχει συμφωνηθεί, δεν πρόκειται να θιγεί. Μετά το 2006 οι προβλέψεις είναι αμφίβολες. Έγκυροι κύκλοι της Επιτροπής προβλέπουν ότι θα συνεχιστούν και θα επιβεβαιωθούν οι τάσεις που διαπιστώνονται σήμερα. Αυτό σημαίνει κυρίως ότι πρώτον, θα ενταθούν οι πιέσεις για περαιτέρα μείωση του προστατευτισμού και απελευθέρωση του εμπορίου σε παγκόσμια κλίμακα και, δεύτερον, θα αυξηθεί η ευαισθητοποίηση της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης σχετικά με τις επιδράσεις της ΚΑΠ στην υγιεινή των τροφίμων, στο περιβάλλον, στην ποιότητα ζωής, στην κοινωνική συνοχή. Εφεξής, στη νομιμοποίηση της ΚΑΠ βαρύνουσα σημασία θα αποδίδεται στη περιβαλλοντική και κοινωνική της συμβολή.

Μένοντας, για τις ανάγκες αυτού του κειμένου μόνο στα περιβαλλοντικά ζητήματα που θέτει η Agenda 2000, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η έννοια “της στρατηγικής της ολοκληρωμένης αγροτικής ανάπτυξης” υπήρξε η κεντρική πρόταση της Διακήρυξης του Συνεδρίου του Corgk της Ιρλανδίας, το Νοέμβριο του 1996¹ που, όμως, δεν έγινε δεκτή από το Συμβούλιο Υπουργών στη Διάσκεψη Κορυφής του Δουβλίνου (Δεκέμβριος 1996). Παρόλα αυτά η έννοια της “βιώσιμης ανάπτυξης” συμπεριλήφθηκε, τελικά στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (Ιούνιος 1997), ως ένας από τους στόχους της Ε.Ε. εφεξής. Αυτό υποδεικνύει ότι πρόοδος πρέπει να συντελεσθεί προς μία περιβαλλοντικά βιώσιμη παραγωγή και κατανάλωση. Τον Μάρτιο του 1998, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, υπό μορφή νομοθετικών κειμένων, τους γενικούς προσανατολισμούς που περιλαμβάνονται

1. Διατυπώθηκε η ανάγκη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης, μέσω ενός προγράμματος δέκα σημείων με έμφαση στην ανάδειξη του πολυ-λειτουργικού ρόλου των αγροτών στα πλαίσια των δραστηριοτήτων τους στην ύπαιθρο μάλλον παρά μόνο στην γεωργία.

στην Agenda 2000 (ΕΕ, 1998α). Οι νέες μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ που προτείνονται οφείλουν, κατά την Επιτροπή, να αντιμετωπίσουν τρεις προκλήσεις “εσωτερικής φύσης” και δύο “εξωτερικής φύσης”. Στις πρώτες περιλαμβάνονται η πρόβλεψη έντονης ανάπτυξης της ζήτησης καθώς και των τιμών, ο κίνδυνος επανεμφάνισης πλεονασμάτων με δυσμενείς επιπτώσεις στον πρωτογενή τομέα αλλά και στην μεταποίηση-απασχόληση, οι άνισες κατανομές της στήριξης οι οποίες δημιουργούν αρνητικές επιπτώσεις στη χωροταξία του αγροτικού χώρου, το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία. “Ένα πρωταρχικό μέλημα για τα επερχόμενα έτη θα είναι η συμφιλίωση του πολίτη, του καταναλωτή με τη γεωργική πολιτική”. Επίσης, θα πρέπει “να δημιουργηθεί ένα νέο πρότυπο, περισσότερο αποκεντρωμένο το οποίο θα προσφέρει στα κράτη μέλη τα μέσα να αντιμετωπίσουν μόνα τους ορισμένα προβλήματα, λαμβάνοντας αποτελεσματικότερα υπόψη την ιδιαιτερότητα ενός συγκεκριμένου τομέα ή των δεδομένων τοπικών συνθηκών”. Στις προκλήσεις “εξωτερικής φύσης” περιλαμβάνονται η μελλοντική διεύρυνση της Ε.Ε. και οι διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις για το νέο γεωργικό “γύρο” του ΠΟΕ ή τη σύναψη διμερών εμπορικών συμφωνιών. Στα βασικά χαρακτηριστικά της προτεινόμενης μεταρρύθμισης διατυπώνεται, μεταξύ άλλων, η “βούληση της Επιτροπής να αναθέσει στη γεωργική πολιτική νέες αποστολές”. Οι τελευταίες εκφράζονται με ορισμένες νέες κατευθύνσεις. Μεταξύ αυτών “η ενέργεια υπέρ του περιβάλλοντος, ενισχύεται ουσιαστικά”. Οι πόροι που διατίθενται για τα αγροτο-περιβαλλοντικά μέτρα αυξάνονται και οι ενισχύσεις στις μειονεκτικές ζώνες θα μετασχηματιστούν αποτελώντας ένα μέσο που θα επιτρέπει τη σταθεροποίηση ή ακόμα και την προώθηση των μεθόδων καλλιέργειας με χαμηλή ενδιάμεση κατανάλωση. Τέλος τα κράτη μέλη θα πρέπει να λάβουν συγκεκριμένα μέτρα, μέχρι τη μείωση ή κατάργηση των άμεσων ενισχύσεων, έτσι ώστε να τηρούνται οι περιβαλλοντικοί κανόνες. Ο προτεινόμενος νέος κανονισμός για την αγροτική ανάπτυξη θα συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο πλαίσιο το σύνολο των μέτρων αγροτικής ανάπτυξης. Ο κανονισμός αυτός “θέτει, για πρώτη φορά, τις βάσεις μιας συνολικής και συνεκτικής πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, η οποία θα έχει ως αποστολή τη συμπλήρωση της πολιτικής της αγοράς, διασφαλίζοντας ότι οι γεωργικές δαπάνες θα συμβάλλουν ικανοποιητικότερα σε σχέση με το παρελθόν στη διαχείριση του χώρου και στην προστασία της φύσης”. Τονίζεται επίσης ότι “η αγροτική ανάπτυξη καθίσταται κατά τον τρόπο αυτό το δεύτερο θεμέλιο της ΚΑΠ. Η εν λόγω σημαντική εξέλιξη θα ενισχυθεί με κοινοτική χρηματοδότηση μέτρων αγροτικής ανάπτυξης σε όλες τις αγροτικές ζώνες και με τη μεταφορά χρηματοδότησης του μεγαλύτερου μέρους των δαπανών από το Τμήμα Προσανατολισμού του ΕΓΤΠΕ στο Τμήμα

Εγγυήσεων". Είναι σημαντικό ότι για πρώτη, ίσως, φορά διατυπώνεται η πρόταση δημιουργίας ενός "ευρωπαϊκού γεωργικού προτύπου" του οποίου η διαφορά με εκείνου των κυριότερων ανταγωνιστών του έγκειται "στην πολυλειτουργική φύση της ευρωπαϊκής γεωργίας και στο ρόλο που διαδραματίζει στην οικονομία και στο περιβάλλον, στην κοινωνία και στη διατήρηση του τοπίου, με αποτέλεσμα να απαιτείται η διατήρηση γεωργικών εκμεταλλεύσεων σε ολόκληρη την Ευρώπη και η προστασία των γεωργικών εισοδημάτων". Στις καινοτομίες των προτάσεων θα πρέπει ιδιαίτερα να προσεχθούν τα εξής. Πρώτον, καθένα από τα κράτη μέλη θα κατανέμει τα ποσά των άμεσων ενισχύσεων με βάση τις δικές του επιλογές και θα καθορίζει "την ισορροπία που επιθυμεί μεταξύ της εντατικής και της εκτατικής παραγωγής. Δεύτερον, ο νέος κανονισμός για την αγροτική ανάπτυξη "παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να καθορίζουν τα ίδια τις προτεραιότητές τους και να προβαίνουν στις δικές τους επιλογές μεταξύ των μέτρων που περιλαμβάνονται στον κανονισμό".

Συνεπώς τρία είναι τα κύρια συμπεράσματα των νέων κατευθύνσεων της Επιτροπής για την επερχόμενη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ που μπορούν να εξαχθούν σχετικά με το θέμα μας, δηλαδή την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών διαστάσεων στην ΚΑΠ στην επόμενη δεκαετία. Το πρώτο είναι ότι η τάση ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών μέτρων ενισχύεται και μάλιστα με τα χαρακτηριστικά που αποτυπώθηκαν σταδιακά στη μακρόχρονη πορεία της ΚΑΠ, την οποία περιγράψαμε παραπάνω, με την ενδιαφέρουσα προσθήκη της έννοιας της οικο-συνυπευθυνότητας (eco-responsibility/cross compliance), δηλαδή της καταβολής των άμεσων ενισχύσεων με την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι περιβαλλοντικοί κανόνες. Επίσης, αναδεικνύεται ο στόχος ενός ιδιαίτερου "ευρωπαϊκού γεωργικού προτύπου", η πολυλειτουργική φύση της ευρωπαϊκής γεωργίας, η ανάγκη διατήρησης της πολυμορφίας των ευρωπαϊκών αγροτικών τοπίων και ενός ζωντανού και δραστήριου αγροτικού χώρου που θα δημιουργεί θέσεις απασχόλησης και θα τις διατηρεί. Δεύτερον προτείνεται νέος κανονισμός αγροτικής ανάπτυξης ο οποίος επιχειρεί να συμπληρώσει την πολιτική της αγοράς και ταυτόχρονα επιχειρεί, μέσω των γεωργικών δαπανών, να βελτιώσει την κατανομή των δραστηριοτήτων που συνδέονται με τη γεωργία στο χώρο της υπαίθρου και να διασφαλίσει την προστασία του περιβάλλοντος. Το τρίτο και ίσως σημαντικότερο για χώρες με μικρή εμπειρία σε αγροτο-περιβαλλοντικές πολιτικές είναι ότι η ευθύνη επιλογής των μέτρων που θα περιλαμβάνονται στον κανονισμό αγροτικής ανάπτυξης και η ευθύνη της καταβολής των άμεσων ενισχύσεων, ώστε να επιτευχθεί η επιθυμητή ισορροπία μεταξύ εντατικής και εκτατικής παραγωγής, θα αναλαμβάνεται από τα ίδια τα κράτη μέλη. Αυτή τη σοβαρή

ευθύνη θα κληθεί να αναλάβει το δίκτυο αγροτικής πολιτικής και όλοι γενικά οι ενδιαφερόμενοι για μια φιλικότερη σχέση της γεωργίας με το περιβάλλον.

3. Η αγροτοπεριβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα

3.1. Η εφαρμογή του κανονισμού ΕΕ/2078/92

Στο παρόν τμήμα γίνεται μια απόπειρα συγκριτικής καταγραφής της πορείας εφαρμογής των αγροτο-περιβαλλοντικών μέτρων στα πλαίσια του Κανονισμού ΕΕ/2078/92, στην Ελλάδα και σε άλλες πέντε ευρωπαϊκές χώρες, δηλαδή τη Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, την Ισπανία και την Πορτογαλία. Η επιλογή των χωρών στηρίχθηκε σε γεωγραφικά κριτήρια (Βορράς - Νότος της Ε.Ε.) αλλά και στις διαφοροποιήσεις που παρουσιάζονται όσον αφορά το σχεδιασμό και την εφαρμογή του κανονισμού. Θα πρέπει να σημειώσουμε, πάντως, ότι η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής του ΕΕ/2078/92, λόγω κυρίως του περιορισμένου χρόνου εφαρμογής του, είναι ιδιαίτερα δύσκολη.

Ο κανονισμός στόχευε πρώτον στην ενθάρρυνση της εφαρμογής μεθόδων φιλικών για το περιβάλλον, δεύτερον στη μείωση ή αποφυγή των πλεονασμάτων και τρίτον στην εξασφάλιση ενός εύλογου εισοδήματος στους παραγωγούς. Ο συνδυασμός των στόχων είχε ως βάση την εξής σκέψη: η εφαρμογή των φιλοπεριβαλλοντικών μέτρων μπορεί να οδηγήσει στη μείωση της παραγωγής ενώ παράλληλα το εισόδημα των αγροτών μπορεί να αυξηθεί είτε με τις καταβαλλόμενες ενισχύσεις είτε ενδεχομένως με την παραγωγή προϊόντων ποιότητας ή περιβαλλοντικών αγαθών. Ένα είδος “μαγικού κύκλου” αλληλενίσχυσης των επιθυμητών αποτελεσμάτων (Bruckmeier et al, 1997).

Όπως φαίνεται στον πίνακα 1, τέσσερις χώρες, δηλαδή η Γερμανία (που απορροφά μόνη της πάνω από το 1/5 των πόρων), η Ιταλία, η Γαλλία και η Αυστρία απορροφούν τα 2/3 του συνολικού προϋπολογισμού.

α) Σχεδιασμός - Παρακολούθηση - Αξιολόγηση

Η πολλαπλότητα των στόχων του κανονισμού, η ποικιλομορφία των περιβαλλοντικών και κοινωνικο-οικονομικών συνθηκών αλλά και οι διαφορετικές ιεραρχήσεις των επιμέρους εθνικών και τοπικών προτεραιοτήτων είχαν αποτέλεσμα πληθώρα και ποικιλία προγραμμάτων και μέτρων.

Πίνακας 1. Χρηματοδότηση προγραμμάτων του ΕΕ/2078/92 από το ΕΓΤΠΕ έως τέλος του 1997.

Χώρα	εκατ. ECU	%
Αυστρία	615	13,68
Βέλγιο	12	0,27
Δανία	32	0,71
Φινλανδία	412	9,16
Γαλλία	629	13,99
Γερμανία	1004	22,33
Ελλάδα	19	0,42
Ιρλανδία	177	3,94
Ιταλία	733	16,30
Λουξεμβούργο	6	0,13
Ολλανδία	49	1,09
Πορτογαλία	147	3,27
Ισπανία	298	6,63
Σουηδία	223	4,96
Ηνωμένο Βασίλειο	140	3,11
Σύνολο	4496	100,00

Πηγή: Deblitz K. and K. Kninkel, 1998

Η Ελλάδα κατά το σχεδιασμό των αγροτο-περιβαλλοντικών μέτρων ακολούθησε σε γενικές γραμμές την τυπική "εκ των άνω" διαδικασία. Πάντως, στο αρχικό στάδιο, συγκροτήθηκαν επιτροπές ειδικών με μέλη από τη διοίκηση, τα πανεπιστήμια, τα ερευνητικά ιδρύματα, τις μη κυβερνητικές οργανώσεις ενώ ζητήθηκε και η συμβολή των περιφερειακών υπηρεσιών του Υπουργείου Γεωργίας, κυρίως στη συγκρότηση του Γενικού Πλαισίου Εφαρμογής. Οι αποφάσεις για τα προς εφαρμογή προγράμματα, την κατανομή των πόρων καθώς και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής ελήφθησαν σε κεντρικό επίπεδο. Την πρακτική του "εκ των άνω" σχεδιασμού της αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής ακολούθησαν και άλλες χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Πορτογαλία. Σε χώρες με ομοσπονδιακή δομή, όπως η Γερμανία και η Ισπανία, αλλά και σε άλλες, όπως η Γαλλία, ο σχεδιασμός αποκεντρώθηκε σε μεγάλο βαθμό. Φαίνεται πάντως ότι ο ρόλος των μη κυβερνητικών οργανώσεων ήταν σημαντικός στο σχεδιασμό στις περισσότερες χώρες.

Ενώ λοιπόν η συγκεντρωτική, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, διαδικασία σχεδιασμού δεν συνιστά ιδιαιτερότητα, εκείνο που διαχωρίζει τις χώρες που εξετάσαμε είναι η διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης του κανονισμού. Στην Ελλάδα, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση ανήκει στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Γεωργίας και μόνο μέρος των

διαδικασιών ελέγχου παραχωρήθηκε σε ανεξάρτητους φορείς ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου. Στη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο στις επιτροπές παρακολούθησης αλλά και αξιολόγησης¹ συμμετέχουν εκπρόσωποι των αγροτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, είτε με τη μορφή των ad hoc επιτροπών όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο είτε στα πλαίσια ήδη υπάρχοντων σχημάτων. Ad hoc επιτροπές παρακολούθησης συνεστήθησαν σε κεντρικό επίπεδο και στην Ελλάδα, αλλά είτε υπολειπούργησαν είτε δεν συνεκλήθησαν ούτε μια φορά. Για την αξιολόγηση δεν είναι σαφές τι προβλέπεται να γίνει και ποια διαδικασία θα ακολουθηθεί.

β) Εφαρμογή

Το ελληνικό αγροτο-περιβαλλοντικό πρόγραμμα, στον αρχικό του σχεδιασμό (Πίνακας 2), αποτυπώνει, σε γενικές γραμμές, τα υφιστάμενα περιβαλλοντικά προβλήματα του αγροτικού χώρου (Vlahos and Beoroulos, 1997). Για παράδειγμα, στην αντιμετώπιση του προβλήματος της διάβρωσης ενός εκ των πλέον σημαντικών περιβαλλοντικών προβλημάτων, αφιερώνεται το πιο σημαντικό ποσοστό του αρχικού προϋπολογισμού. Ωστόσο, το πρόβλημα της υπερεκμετάλλευσης των υδατικών πόρων θίγεται μόνο δευτερευόντως (στο υποπρόγραμμα της μείωσης της νιτρορρύπανσης υπάρχει η απαίτηση για στάγδην άρδευση). Αντίθετα, σε μιαν άλλη μεσογειακή χώρα, την Ισπανία, για την αντιμετώπιση του ίδιου προβλήματος καταρτίστηκαν ειδικά προγράμματα μείωσης της κατανάλωσης αρδευτικού νερού με μείωση των αρδευόμενων εκτάσεων ή με αλλαγές πρακτικών, ιδιαίτερα δίπλα σε ευαίσθητα οικοσυστήματα (Suarez et al., 1998). Επίσης, το θέμα των εκτατικών συστημάτων, σημαντικής σημασίας για όλες τις μεσογειακές χώρες (Πίνακας 3), δεν εμφανίζεται στον αρχικό σχεδιασμό με το ειδικό βάρος που απαιτεί η σημαντική παρουσία τους στον ελλαδικό χώρο. Μόνο στο υπο-πρόγραμμα διατήρησης του αγροτικού τοπίου προβλέπεται η διατήρηση και η προστασία των υπάρχοντων εκτατικών συστημάτων, που σε αρκετές περιπτώσεις συμπίπτουν με περιοχές ιδιαίτερης φυσικής αξίας και κάλλους. Αντίθετα, στην Πορτογαλία μεγάλο τμήμα του προϋπολογισμού (το 66% έναντι 11% του προβλεπομένου στον αρχικό σχεδιασμό στην Ελλάδα) και ακόμη μεγαλύτερο των εκτάσεων (πάνω από το 75%) του αγροτο-περιβαλλοντικού προγράμματος αφορά την προστασία και διατήρηση παραδοσιακών εκτατικών συστημάτων.

Ο αρχικός σχεδιασμός, λοιπόν, παρά τις αδυναμίες του, ανταποκρινόταν σε μεγάλο βαθμό στα περιβαλλοντικά προβλήματα του αγροτικού χώρου. Όμως ο σχεδιασμός αυτός στην πράξη ανατράπηκε. Μέχρι σήμερα, έχουν εφαρμοστεί τρία προγράμματα και ένα ακόμα είναι στο στάδιο της έναρξης.

1. Στις περιπτώσεις μάλιστα ζωνικών προγραμμάτων τοπικές επιτροπές.

Αυτά είναι το οριζόντιο πρόγραμμα της βιολογικής γεωργίας, το ζωνικό της μείωσης της νιτρορρύπανσης στο Θεσσαλικό κάμπο, το οριζόντιο της μακροχρόνιας παύσης καλλιέργειας ως προς το σκέλος που αφορά στην δημιουργία βιοτόπων, και το ζωνικό της προστασίας τοπικών φυλών υπό απειλή εξαφάνισης που έχει μόλις ξεκινήσει. Το σπουδαιότερο σε σημασία πρόγραμμα, από πλευράς πόρων (64%), από πλευράς έκτασης (3,8 εκατ. στρέμματα) αλλά και ως προς το περιβαλλοντικό πρόβλημα το οποίο επρόκειτο να αντιμετωπίσει, αυτό της αντιδιαβρωτικής προστασίας / διαχείρισης εγκαταλελειμμένων εκτάσεων δεν εφαρμόστηκε. Αυτή η διαφορά, αναμεσα στον αρχικό σχεδιασμό και την τελική εφαρμογή των προγραμμάτων αποκαλύπτει τις δυσκολίες στην εκπόνηση λεπτομερών εφαρμοστικών διαδικασιών απαραίτητων για την εφαρμογή των προγραμμάτων.

Σημαντική παράλειψη συνιστά η μη εφαρμογή, αν και προβλεπόταν, του προγράμματος για την κατάρτιση - ευαισθητοποίηση. Παρόμοια προγράμματα, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, διεξάγονται σε όλες τις χώρες. Χαρακτηριστικά στην Ολλανδία το 60% του προϋπολογισμού αφορά παρόμοια προγράμματα. Στην Ισπανία, το αντίστοιχο πρόγραμμα προβλέπει την κατάρτιση 500 στελεχών για την παρακολούθηση και τη διαχείριση τέτοιων προγραμμάτων αλλά και την εκπαίδευση 15 με 20 χιλιάδων αγροτών σε θέματα χρήσης φιλικών στο περιβάλλον πρακτικών, οι οποίες επιδοτούνται από τον ΕΕ/2078/92. Στην Πορτογαλία επίσης προγραμματίστηκαν πάνω από 1.000 προγράμματα κατάρτισης. Σημαντική και στις δύο χώρες αυτές είναι και η εφαρμογή πιλοτικών και επιδεικτικών προγραμμάτων που αφορούν την επίλυση συγκεκριμένων πρακτικών προβλημάτων, όπως ολοκληρωμένη φυτοπροστασία ορισμένων καλλιεργειών. Στην Ελλάδα, η έλλειψη προγραμμάτων κατάρτισης και επίδειξης είναι περισσότερο αισθητή δεδομένης της αδρανοποίησης της Υπηρεσίας Γεωργικών Εφαρμογών. Ο ρόλος της οποίας στην αποδοχή και την επιτυχία και των αγροτο-περιβαλλοντικών προγραμμάτων, ήταν σημαντικός σε άλλες χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο (Hart, 1997). Αν ληφθεί δε υπόψη ο καινοτόμος χαρακτήρας παρομοίων προγραμμάτων όχι μόνο για τους αγρότες αλλά και για τους γεωπόνους, του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα, προβάλλει έντονα η ανάγκη ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και κατάρτισης. Στην Ελλάδα, το έργο της ενημέρωσης και της παροχής συμβουλών στους αγρότες, για τα αγροτο-περιβαλλοντικά προγράμματα, το ανέλαβε, σε πολλές περιπτώσεις, ο ιδιωτικός τομέας, γεωπόνοι, εταιρείες προμήθειας εισροών και εμπορίας προϊόντων, εκτοπίζοντας το δημόσιο από το χώρο και οικειοποιούμενος μέρος της επιδότησης.

Πίνακας 2 Το αγροτο-περιβαλλοντικό πρόγραμμα στην Ελλάδα στα πλαίσια του Καν. ΕΕ/2078/92. (Αρχικός σχεδιασμός)

Προγράμματα	Στόχοι	Έκταση (Στρέμματα)	Προϋπολογισ- σθέντα Ποσά χιλ. ECU	% του συνολικού προϋπολογισμού
Εθνικά (Οριζόντια)				
Βιολογική Γεωργία	Μείωση της ρύπανσης Προστασία άγριας ζωής Προστασία δημόσιας υγείας	60.000	6.480	4,05
Μακροχρόνια παύση καλλιέργειας	Αύξηση βιοποικιλότητας Προστασία υδάτων από ρύπανση	300.000	16.800	10,50
Αντιδιαβρωτική προστασία/ Εκτατικοποίηση κτηνοτροφίας / αποκατάσταση καμμένων γεωργικών εκτάσεων / διαχείριση εγκαταλελειμμένων γεωργικών εκτάσεων	Αντιδιαβρωτική προστασία Προστασία χλωρίδας και πανίδας από φωτιά	3.800.000 και άγνωστος αριθμός ΖΜ	102.000	64,00
Κατάρτιση / Εκπαίδευση / Ευαισθητοποίηση			2.850	1,78
Ζωνικά / Τοπικά				
Μείωση νιτρορρύπανσης γεωργικής προελεύσεως στο Θεσσαλικό κάμπο	Μείωση νιτρορρύπανσης επιφανειακών και υπόγειων υδροφορέων	250.000	9.860	6,16
Διατήρηση απειλούμενων τοπικών φυλών ζώων	Προστασία βιοποικιλότητας	11.435 ΖΜ	1.435	0,71
Διατήρηση καλλιεργούμενων ειδών και ποικιλιών	Προστασία βιοποικιλότητας	25.000	732.5	0,46
Διατήρηση αγροτικού τοπίου	Προστασία πολιτιστική κληρονομιάς Προστασία εδάφους, χλωρίδας και πανίδας	350.000	17.500	10,94
Διατήρηση βιοτόπων εξαιρετικής σημασίας (Ramsar, Εθνικοί δρυμοί. Αισθητικά Δάση κ.λπ.)	Διατήρηση χλωρίδας και πανίδας Προστασία βιοποικιλότητας	Μείωση ΖΜ	2.325	1,45

Πηγή: Υπ. Γεωργίας, ΓΠΕ 2078/92, επεξεργασία των συγγραφέων.

Πίνακας 3: Εκτιμώμενη έκταση (εκατ. στρέμματα) της χρησιμοποιούμενης γεωργικής γης που καταλαμβάνεται από εκτατικά γεωργικά συστήματα

Χώρα	Χρησιμοποιούμενη γεωργική γη	Χρησιμοποιούμενη γεωργική γη που καταλαμβάνεται από εκτατικά γεωργ. συστήματα	Ποσοστό χρησιμοποιούμενης γεωργικής γης που καταλαμβάνεται από εκτατικά γεωργ. συστήματα (%)
Ελλάδα	90	60	61
Ισπανία	310	250	82
Γαλλία	310	80	25
Ιρλανδία	60	20	35
Ιταλία	230	70	31
Πορτογαλία	50	30	60
Ηνωμένο Βασίλειο	180	20	11
Σύνολο	1220	520	43

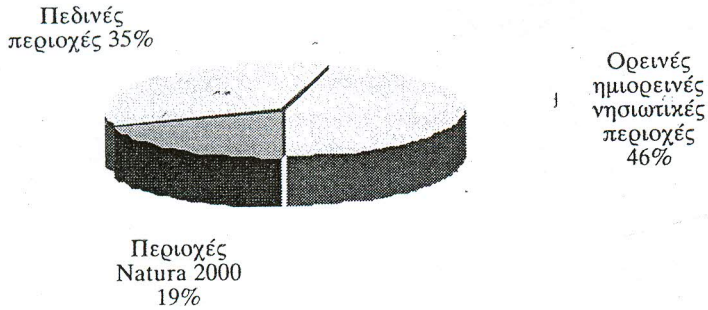
Πηγή: Bignal and Mc Cracken (1996)

Όσον αφορά την πορεία των εφαρμοσθέντων προγραμμάτων, από τα διαθέσιμα στοιχεία φαίνεται ότι δύο προγράμματα υπερέκλυψαν τις εκτάσεις που πρόβλεπε η εφαρμογή τους. Στην περίπτωση της βιολογικής γεωργίας, οι συμβάσεις που υπεγράφησαν και οι αιτήσεις που υπεβλήθησαν καλύπτουν 72.000 στρέμματα, έναντι 60.000 του αρχικού στόχου. Έχουν υπογραφεί 837 συμβάσεις και εκκρεμούν 851. Η πιο σημαντική βιολογική καλλιέργεια είναι της ελαιοποιήσιμης ελιάς, η οποία καταλαμβάνει το 59% της έκτασης του συνόλου των βιολογικών καλλιεργειών. Μια εικόνα της εφαρμογής του προγράμματος της βιολογικής γεωργίας δίνεται στα σχήματα 1 και 2.

Όσον αφορά στη μείωση της νιτρορρύπανσης στο θεσσαλικό κάμπο οι συμβάσεις που υπεγράφησαν, 3.400 περίπου, καλύπτουν έκταση 265.000 στρεμμάτων, έναντι 250.000 στρεμμάτων του αρχικού σχεδιασμού. Αυτό το, πιλοτικού χαρακτήρα, πρόγραμμα εφαρμόστηκε στους τέσσερις νομούς της Θεσσαλίας και μέρος του νομού Φθιώτιδας με επιτυχία από πλευράς αποδοχής.

ΣΧΗΜΑ 1

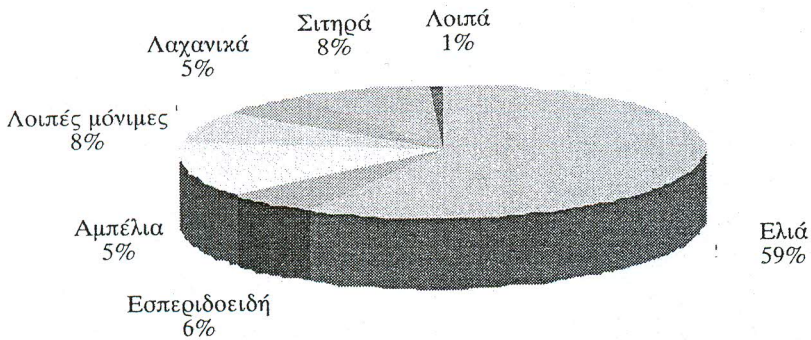
Κατανομή έκτασης βιολογικής γεωργίας επιδοτούμενης από τον ΕΕ/2078/92 κατά ζώνες



Πηγή: Υπ. Γεωργίας, 1997

ΣΧΗΜΑ 2

Εκτάσεις βιολογικής γεωργίας επιδοτούμενες από τον ΕΕ/ 2078/92 κατά καλλιεργούμενο είδος



Πηγή: Υπ. Γεωργίας, 1997

Τα διαθέσιμα στοιχεία για τα δύο προγράμματα αλλά και τα πρώτα ενδεικτικά στοιχεία για το τρίτο πρόγραμμα, της μακροχρόνιας παύσης καλλιέργειας για τη δημιουργία οικοτόπων, δείχνουν ότι παρουσίασαν σημα-

ντική επιτυχία από πλευράς συμμετοχής, αφού υπερκαλύφθηκαν οι εκτάσεις που προεβλέποντο. Βέβαια, στην περίπτωση της βιολογικής γεωργίας ο στόχος, από την άποψη των εκτάσεων, ήταν σχετικά μετριοπαθής αφού και η διαδικασία που επιλέχθηκε για την είσοδο στον κανονισμό, δηλαδή κατά προτεραιότητα όσων είχαν ήδη συμβόλαιο με πιστοποιητικούς οργανισμούς, έδωσε την ευκαιρία να επωφεληθούν από τις ενισχύσεις του κανονισμού όσοι ήδη εφάρμοζαν μεθόδους βιολογικής καλλιέργειας.

Θα πρέπει να σημειώσουμε επίσης ότι, κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του κανονισμού, σε επίπεδο Ε.Ε., επικράτησαν πολλές φορές κριτήρια κοινωνικά, όπως η εισοδηματική ενίσχυση του παραγωγών. Το παράδειγμα της Γαλλίας και το επίδομα των λειμώνων για τη διατήρηση της εκτατικής κτηνοτροφίας, που απορροφά πάνω από το 50%, είναι χαρακτηριστικό. Πρόκειται για μέτρο - πρόγραμμα που είχε ανακοινωθεί από το γαλλικό Υπουργείο Γεωργίας πριν από τη δημοσίευση του ΕΕ/2078/92. Το αίτημα της Γαλλίας να το χρηματοδοτήσει μέσω του αγροτο-περιβαλλοντικού προγράμματος, μετά από δισταγμούς και πολλές διαπραγματεύσεις έγινε απρόθυμα δεκτό. Η επίσημη γαλλική αιτιολόγηση ήταν ότι στόχευε στην προστασία τοπίων και βιοτόπων συνδεδεμένων με τη χαμηλής έντασης κτηνοτροφία, που στις περισσότερες περιπτώσεις, βρισκόταν σε οικονομικά και παραγωγικά μειονεκτούσες περιοχές. Έτσι ένας ολόκληρος υπό πίεση κλάδος, που, σε σχέση με τους παραγωγούς σιτηρών στις βόρειες και τις πεδινές περιοχές, επωφελείτο λιγότερο από την ΚΑΠ, θα απολάμβανε κάποιας στήριξης (Buller, 1997). Ανάλογο πρόγραμμα, που αφορά το 70% των εκτάσεων που χρηματοδοτούνται από τον ΕΕ/2078/92, στη Γερμανία και προβλέπει την καταβολή ενός Βασικού Περιβαλλοντικού Επίδοματος, για την εφαρμογή ολοκληρωμένης φυτοπροστασίας και εφαρμογής λίπανσης μετά από συνεργασία με τις Υπηρεσίες Γεωργικών Εφαρμογών.

3.2. Η οδηγία 92/43/ΕΕ για τους οικοτόπους

α) Γενικά χαρακτηριστικά της οδηγίας

Η οδηγία 79/409/ΕΚ για την προστασία της ορνιθοπανίδας είναι από τα πρώτα κοινοτικά μέτρα που αναφέρονται στην προστασία της φύσης. Την ανάγκη κοινής δράσης υπαγόρευσε η διασυννοριακή φύση του φαινομένου της μετανάστευσης των πουλιών, η οποία απαιτεί την υιοθέτηση κοινών κανόνων από πολλές χώρες. Προφανώς, η επιχειρούμενη, μέσω της οδηγίας αυτής, πολιτική προστασίας της βιοποικιλότητας συνιστά αποσπασματική προσέγγιση, αφού δεν ενδιαφέρεται για την προστασία και των άλλων συστατικών της πανίδας και χλωρίδας καθώς και του περιβάλλοντός τους.

Το 1992, η κοινότητα, με την οδηγία 92/43/ΕΕ για τους οικοτόπους, υιοθετεί μια πιο ολοκληρωμένη για το θέμα πολιτική. Η διαφύλαξη της ευρωπαϊκής βιοποικιλότητας επιχειρείται μέσω της σύστασης ενός οικολογικού δικτύου περιοχών. Το δίκτυο ονομάζεται Φύση 2000 και έχει στόχο να εξασφαλίσει τη συντήρηση φυσικών οικοτόπων και ειδών της πανίδας και της χλωρίδας στους χώρους της φυσικής τους κατανομής ή, σε ενδεχόμενη περίπτωση, να εξασφαλίσει την αποκατάστασή τους σε μια κατάσταση ευνοϊκής συντήρησης. Το δίκτυο συνιστά επίσης συμβολή στην πραγματοποίηση των στόχων της παγκόσμιας σύμβασης του Ρίο ντε Ιανέιρο (1992) για την προστασία της βιοποικιλότητας, την οποία υπέγραψε και η χώρα μας (Hermitte, 1992, Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., 1998).

Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι οι ειδικές ζώνες διατήρησης, που συγκροτούν το δίκτυο Φύση 2000, δεν πρέπει να συγχέονται με τις ζώνες που ήδη προστατεύονται με άλλα κριτήρια τα οποία δεν υπηρετούν, υποχρεωτικά, τους στόχους του. Πάντως, το άρθρο 7 της οδηγίας των οικοτόπων ενσωματώνει ρητώς τις χαρακτηρισμένες ως ζώνες ειδικής προστασίας, με βάση την οδηγία της ορνιθοπανίδας, στο οικολογικό ευρωπαϊκό δίκτυο Φύση 2000, προβλέποντας ότι οι υποχρεώσεις που προκύπτουν από την οδηγία των Οικοτόπων θα αντικαταστήσουν εκείνες που προέρχονται από την οδηγία της ορνιθοπαγίδας

Η σύσταση του δικτύου Φύση 2000, αντίθετα από την οδηγία 79/409/ΕΚ, όπου η διαδικασία προσδιορισμού των προστατευόμενων περιοχών δεν ήταν συγκεκριμένη, αποτελεί αντικείμενο μιας πολύ λεπτομερειακής διαδικασίας και απαιτεί τη στενή συνεργασία της Επιτροπής με τα κράτη μέλη. Για τα είδη των φυτών και των ζώων, η οδηγία παραθέτει, στα διάφορα παραρτήματά της, τους καταλόγους των αυστηρά προστατευόμενων ειδών, για τα οποία απαγορεύει το κυνήγι και κάθε μορφή συλλογής, των δυναμένων να κυνηγηθούν ειδών και των ειδών των οποίων ο πληθυσμός μπορεί να υπόκειται σε ρυθμίσεις στα πλαίσια του σεβασμού της διατήρησης του βιολογικού κεφαλαίου. Παραθέτει, επίσης, κατάλογο των απαγορευμένων τεχνικών σύλληψης και απομάκρυνσης.

Κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε., όπως προαναφέραμε, αναλαμβάνει να δημιουργήσει ένα κοινοτικό οικολογικό δίκτυο με ειδικές ζώνες διατήρησης. Αυτές οι ζώνες περιλαμβάνουν: τύπους φυσικών οικοτόπων που απαριθμούνται στο παράρτημα I και ζωικά και φυτικά είδη κοινοτικού ενδιαφέροντος που απαριθμούνται στο παράρτημα II. Η συγκρότηση του καταλόγου των θέσεων των οικοτόπων θα πρέπει να γίνει με βάση τα επιστημονικά κριτήρια που ορίζονται στο παράρτημα III. Έχοντας ως δεδομένα αυτές τις εθνικές καταγραφές, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να συντάξει ένα κατάλογο με θέσεις κοινοτικής σημασίας.

Οι πιο ενδιαφέρουσες και αμφιλεγόμενες διατάξεις της οδηγίας αναφέρονται στους οικοτόπους των ειδών πανίδας και χλωρίδας. Σε όλες τις ζώνες του δικτύου εφαρμόζονται ειδικά μέτρα συντήρησης για να αποφευχθούν οι υποβαθμίσεις των οικοτόπων καθώς και οι διαταραχές, όποια και αν είναι η προέλευση τους. Το άρθρο 6 της οδηγίας, επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση τα μέτρα προστασίας των οικοτόπων να εκπονηθούν με τη μορφή σχεδίων ειδικής διαχείρισης που θα εφαρμοστούν στις ζώνες ειδικής διατήρησης, χωρίς άλλες διευκρινήσεις. Μόνο το σημείο 3 του άρθρου 2 περιορίζεται στην πολύ γενική διατύπωση ότι τα “μέτρα που εφαρμόζονται σύμφωνα με την οδηγία θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές απαιτήσεις καθώς και τις περιφερειακές και τοπικές ιδιαιτερότητες”¹ Το άρθρο 6, ορίζοντας το γενικό περιεχόμενο των στόχων της οδηγίας, στην πραγματικότητα καθορίζει τους τρόπους διαχείρισης που μπορούν να εφαρμοστούν στις προτεινόμενες θέσεις καθώς και τους ανακύπτοντες οικονομικούς καταναγκασμούς από τη δημιουργία του δικτύου Φύση 2000. Αργότερα, αυτοί οι προσανατολισμοί και τρόποι διαχείρισης θα πρέπει να μεταφραστούν σε συγκεκριμένες πράξεις, όπως συμβόλαια, συμβάσεις με αγρότες και άλλους φορείς κ.ά.

Σήμερα, η επεξεργασία αυτών των σχεδίων διαχείρισης είναι ακόμη έντονα πειραματική και υλοποιείται κυρίως με προγράμματα που υποστηρίζονται οικονομικά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω του προγράμματος LIFE. Αυτά τα προγράμματα θα επιτρέψουν να εξετασθούν, σε συνεννόηση με τους τοπικούς παράγοντες και σε πραγματικό μέγεθος, οι προσεγγίσεις, οι μέθοδοι και το περιεχόμενο των μελλοντικών σχεδίων διαχείρισης. Είναι φανερό ότι το άρθρο αυτό είναι βασικής σημασίας, επειδή ο ορισμός των κατευθύνσεων και των τρόπων διαχείρισης που συνδέονται με τη διατήρηση των οικοτόπων και των ειδών κοινοτικού ενδιαφέροντος θα επηρεάσει καθοριστικά την οικονομική δραστηριότητα των θεωρουμένων θέσεων.

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι η οδηγία ενώ είναι εξαιρετικά αναλυτική στα επιστημονικά κριτήρια που θα επιτρέψουν την κατάταξη των ζωνών του δικτύου, αντίθετα, παραμένει ασαφής στο βασικό ερώτημα των περιβαλλοντικών περιορισμών που θα επιβληθούν στις προστατευόμενες ζώνες. Είναι βέβαιο, πάντως, ότι οι διατάξεις της οδηγίας θα είναι πολύ καταναγκαστικές απέναντι στις σύγχρονες και τις πιο εντατικές μορφές της γεωργικής ή

1. Στο άρθρο 6, σημειώνεται, επίσης, ότι η μόνη προβλεπόμενη δυνατότητα εξαίρεσης αναφέρεται στην πραγματοποίηση των σχεδίων δημοσίου συμφέροντος, όπως οι μεγάλες υποδομές μεταφορών, των οποίων είναι γνωστές οι καταστροφικές επιπτώσεις.

δασικής εκμετάλλευσης. Από αυτή την άποψη οι αγρότες “επιχειρηματίες” θα πρέπει να ανησυχούν. Όπως η οδηγία 79/409/ΕΚ, για την προστασία των πουλιών, συνάντησε και συναντά ακόμη την εχθρότητα των κυνηγών έτσι και η οδηγία 92/43/ΕΕ φαίνεται να κινητοποιεί εναντίον της μεγάλο μέρος του αγροτικού κόσμου σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες (Senat, 1997).

β) Χρονοδιάγραμμα εφαρμογής της οδηγίας

Η οδηγία των Οικοτόπων προβλέπει τρεις, σαφώς, διακριτές φάσεις για την επεξεργασία του ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου.

- Η πρώτη φάση - εθνική - είναι μια φάση καταγραφής και προτάσεων (άρθρο 4 - 1 και άρθρο 5 της οδηγίας). Τα κράτη μέλη οφείλουν να απογράψουν τους τύπους των φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I καθώς και τα είδη της χλωρίδας και της πανίδας του παραρτήματος II της οδηγίας. Μετά την καταγραφή, την περιγραφή και την αξιολόγηση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών κοινοτικού ενδιαφέροντος θα πρέπει να προτείνουν στην Επιτροπή έναν εθνικό κατάλογο θέσεων. Ως αρχική ημερομηνία ολοκλήρωσης αυτής της φάσης έχει οριστεί ο Ιούνιος του 1995.
- Η δεύτερη φάση - κοινοτική - θα επέτρεπε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συμφωνία με τα κράτη μέλη, να καθορίσει οριστικώς τις θέσεις κοινοτικής σημασίας στους κόλπους καθεμιάς από τις ευρωπαϊκές βιογεωγραφικές περιοχές¹ (άρθρο 4 - 2 και 3 της οδηγίας). Η φάση προβλεπόταν να ολοκληρωθεί τον Ιούνιο του 1998, σύμφωνα με το αρχικό προγραμματισμό.
- Η τρίτη φάση - εθνική - προβλέπει τη οριστική δήλωση των θέσεων κοινοτικού ενδιαφέροντος για κάθε κράτος μέλος και την ενσωμάτωσή τους στο δίκτυο πριν από τον Ιούνιο του 2004 (άρθρο 4 - 4 της οδηγίας).

γ) Κατάσταση προόδου σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακά 4, η διαδικασία σύστασης του ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου καθυστερεί σε όλες σχεδόν τις χώρες μέλη. Σύμφωνα με τις υπηρεσίες που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή του Φύση 2000, στη Γενική Διεύθυνση XI, οι καθυστερήσεις υποβολής των εθνικών καταλόγων δεν επέτρεψαν, μέχρι σήμερα, να προετοιμαστούν οι κοινοτικοί κατάλογοι για κάθε μια από τις βιογεωγραφικές περιοχές.

1. Οι έξι βιογεωγραφικές περιοχές είναι : μακαρίων νήσων, ατλαντική, μεσογειακή, ηπειρωτική, αλπική και βόρεια. Στη χώρα μας εμφανίζονται τρεις βιογεωγραφικές περιοχές: η μεσογειακή, η ηπειρωτική και η αλπική.

Πίνακας 4. Κατάσταση προόδου της οδηγίας των φυσικών οικοτόπων τον Απρίλιο 1998

Κράτη Μέλη	Προτεινόμενες περιοχές	Ολική προτεινόμενη έκταση (Km ²)	Αξιολόγηση του εθνικού καταλόγου ³
Γερμανία	295	4.967	+
Αυστρία	93 ¹	11.130 ¹	++
Βέλγιο	101	908	++
Λουξεμβούργο	0	0	0
Δανία	63 (175)	3.315 (~ 11.000)	+
Ολλανδία	27	2.820	+
Γαλλία	543	10.581 ²	+
Μεγάλη Βρετανία	301	15.681	++
Ιρλανδία	(207)	(5.530)	0
Σουηδία	1.383	35.929	++
Φιλανδία	415	25.599	+
Ιταλία	2.480	46.074 ²	++
Ισπανία	588	70.250	++
Πορτογαλία	65	12.150	++
Ελλάδα	230	25.745	++
Σύνολο	6.584	265.149	

* Κράτη μέλη που έχουν υποβάλει καταλόγους με ενδεικτικές προσωρινές θέσεις (αριθμοί της παρένθεσης)

(1) Αριθμός κατ' εκτίμηση

(2) Δεν υπάρχουν δεδομένα για ορισμένες θέσεις

(3) Κλειδές εθνικής αξιολόγησης:

0 : κατάλογος ασήμαντος ή μη υποβληθείς

+ : κατάλογος μερικός αλλά ανεπαρκής

++ : κατάλογος ουσιαστικός αλλά πληροφόρηση ακόμη ανεπαρκής

+++ : κατάλογος πλήρης και πληροφόρηση επίσης (κανένας κατάλογος μέχρι σήμερα)

Αν εξαιρέσουμε την Ελλάδα, την Ισπανία και την Ιταλία όπου οι εκτάσεις που οριοθετούνται με βάση την οδηγία αντιστοιχούν σε σημαντικά ποσοστά της επικράτειας, οι χώρες του βορρά όπως η Γερμανία, η Αυστρία και η Μεγάλη Βρετανία κατά τα φαινόμενα θα περιοριστούν στο 3 ή 4 % της επικράτειας τους¹.

1. Τα % της επικράτειας θα πρέπει να ερμηνευτούν στο πραγματικό τους πλαίσιο. Ορισμένα κράτη μέλη πρότειναν μεγάλες περιοχές, που περιλαμβάνουν μεταβατικές ζώνες, άλλα περιορίστηκαν στους ευαίσθητους πυρήνες.

Τον Ιούλιο του 1997 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία λήψης μέτρων εναντίον της Γαλλίας, της Πορτογαλίας, της Γερμανίας και της Ιταλίας για μη κοινοποίηση των ζωνών προς προστασία. Επιπλέον, για πολλές χώρες αναμένεται η καταδίκη από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επειδή δεν έχουν εναρμονίσει ακόμη την εθνική νομοθεσία με την οδηγία ή γιατί η εναρμόνιση έγινε πολύ χαλαρά από την απόψη της προστασίας των οικοτόπων.

δ) Κατάσταση προόδου της διαδικασίας εφαρμογής στην Ελλάδα

Η οδηγία 92/43/ΕΕ τέθηκε σε εφαρμογή στην Ελλάδα μέσω του προγράμματος "Κατάγραφή, αναγνώριση, εκτίμηση, και χαρτογράφηση των τύπων οικοτόπων και των ειδών χλωρίδας και πανίδας της Ελλάδος". Η εκτέλεση του προγράμματος ανετέθη στο Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων - Υγροτόπων το οποίο συνεργάστηκε με τα Τμήματα Βιολογίας των Πανεπιστημίων Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Πατρών. Οι εργασίες απογραφής στην Ελλάδα αντί να ξεκινήσουν τον Ιούνιο του 1992 άρχισαν μόλις τον Ιούνιο του 1994¹. Τελικά, επιλέχθηκαν, με βάση τις εργασίες των ανωτέρω επιστημονικών φορέων, 264 περιοχές, η έκταση των οποίων αντιστοιχεί, αφαιρουμένων των αμιγώς θαλασσιών περιοχών, στο 18 % της χερσαίας έκτασης της χώρας. Συνολικά όλες οι προταθείσες περιοχές καλύπτουν έκταση 2.946.971 εκταρίων (Dafis et al., 1995). Η επιλογή και η αξιολόγηση των ως άνω περιοχών έγινε σύμφωνα με τα κριτήρια του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας και χωρίσθηκαν σε τρεις κατηγορίες Α, Β, Γ. Ο επιστημονικά αξιολογημένος κατάλογος που προέκυψε παραδόθηκε στις αρμόδιες Υπηρεσίες των Υπουργείων ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. και Γεωργίας (29/5/1995). Η οριστική επιλογή των περιοχών που θα προταθούν στην Ε.Ε. για ένταξη στο Δίκτυο "Φύση 2000" γίνεται από τις υπηρεσίες των συναρμοδίων Υπουργείων. Μέχρι σήμερα (Ιούλιος 1998) έχουν επιλεγεί 232 περιοχές που αντιστοιχούν στο 15,5 % περίπου της επικράτειας.

Χάριν συγκρίσεως, στη Γαλλία, το Υπουργείο Περιβάλλοντος αρχικά ενέκρινε, τον Απρίλιο του 1996, 1.316 περιοχές που κάλυπταν 7.000.000 εκτάρια, το 13,2 % της επικράτειας. Βέβαια, οι, αρχικά, προταθείσες περιοχές από τις επιστημονικές ομάδες ήταν πολύ περισσότερες (1623 θέσεις) και κάλυπταν το 30% της επικράτειας. Αυτό το σχέδιο δημόσιας παρέμβασης συνάντησε ισχυρότατες αντιδράσεις προερχόμενες κυρίως από ομάδες πίεσης του γεωργικού κόσμου, των κυνηγών και των ασχολουμένων με τα δημό-

1. Το έργο χρηματοδοτήθηκε μέσω του προγράμματος LIFE και εγκρίθηκε για διάρκεια 18 μηνών με την υποχρέωση υποβολής του επιστημονικού καταλόγου μέχρι τον Απρίλιο του 1995 και τη συμπλήρωση των τυχόν κενών της απογραφής μέχρι το Δεκέμβριο του 1995 (EKBY, 1997).

σια έργα. Έτσι, η γαλλική κυβέρνηση τον Ιούλιο του 1996 πάγωσε, με απόφαση του πρωθυπουργού, την εφαρμογή της οδηγίας θεωρώντας ότι δεν είναι δυνατόν να καθορισθούν οι περιοχές χωρίς να είναι γνωστό εκ των προτέρων και με ακρίβεια τους κανόνες που πρόκειται να εφαρμοστούν και τις δραστηριότητες που θα επιτρέπονται ή θα απαγορεύονται. Το Δεκέμβριο του 1997, η γαλλική κυβέρνηση είχε υποβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή 535 θέσεις επιδεικτικές να ενταχθούν στο δίκτυο Φύση 2000 που καλύπτουν έκταση 901.000 εκτάρια και αντιπροσωπεύουν το 1,6% της εθνικής μητροπολιτικής επικράτειας. Αυτές οι περιοχές καλύπτουν στην πλειοψηφία τους προστατευόμενους ήδη χώρους, κρατικά δάση ή χώρους εθελοντικής συμμετοχής (Ministere de l' Aménagement du territoire et de l' Environnement, 1997).

Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέπεμψε την Ελλάδα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο γιατί δεν ενσωμάτωσε την οδηγία στην εθνική της νομοθεσία. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο καταδίκασε την Ελλάδα στις 26/6/1997. Τον Ιούλιο του 1998, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ενεργοποιήσει τη δεύτερη φάση της διαδικασίας προσφυγής επειδή δεν έχει εφαρμόσει απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Από το ΥΠΕΧΩΔΕ γίνεται προσπάθεια να γίνει εσπευσμένα αυτή η εναρμόνιση.

Οι εργασίες απογραφής επέτρεψαν τη συσσώρευση γνώσεων και οδήγησαν στην κατανόηση πολλαπλών πλευρών του ζητήματος της βιοποικιλότητας στην Ελλάδα, αλλά κυρίως, από την άποψη που μας ενδιαφέρει, επιτρέπουν να κατασκευάσουμε τις βάσεις των γνώσεων για να στηρίξουμε τις κατηγορίες των περιβαλλοντικών πολιτικών.

Στην Ελλάδα και άλλες χώρες του νότου, η επικράτεια είναι πλούσια σε φυσική βιοποικιλότητα και, α ριγοί, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η οικονομική ανάπτυξη, εκτός εξαιρέσεων, δεν την έχει καταστρέψει στον ίδιο βαθμό με τις χώρες του βορρά. Φαίνεται ότι οι εν λόγω χώρες εξαιτίας αυτού του πλούτου οδηγήθηκαν να προτείνουν πολύ περισσότερες εκτάσεις χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τους περιορισμούς διαχείρισης που ενδεχομένως θα επιβληθούν στις περιοχές του δικτύου Φύση 2000. Βέβαια, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η οδηγία είναι κοινοτικό κείμενο επηρεασμένο από την εικόνα των χωρών του Βορρά, όπου τα διασωζόμενα φυσικά περιβάλλοντα και φυτικά και ζωικά είδη είναι περιορισμένα. Έτσι, το ενδιαφέρον για την προστασία των φυσικών και ημιφυσικών οικοτόπων που απειλούνται από την αστικοποίηση, την εκβιομηχάνιση και την εντατικοποίηση των γεωργικών και δασικών πρακτικών είναι έντονο. Παρόλα αυτά οι εν λόγω χώρες δε δείχνουν ανάλογη προθυμία στην ανάληψη του βάρους συντήρησης και αποκατάστασης των οικοτόπων που ασφαλώς θα επέβαλλε τον αυστηρό περιορισμό των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στις ζώνες αυτές.

Ενώ η καταγραφή των προστατευομένων ζωνών ήταν σχετικά εύκολη διαδικασία, η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των πολύ ασαφών, όπως προαναφέραμε, διατάξεων για τη διαχείριση των ζωνών αυτών θα πρέπει να λάβει υπόψη της τα προβλήματα που θα ανακύψουν με τους κάθε είδους ιδιοκτήτες και κυρίως τους ιδιοκτήτες γεωργικών εκμεταλλεύσεων, πράγμα που δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα. Να σημειώσουμε, πάλι χάριν συγκρίσεως, ότι στη Γαλλία προκειμένου να εναρμονιστεί η οδηγία με την εθνική νομοθεσία, εκτός των άλλων απαιτούμενων διαδικασιών, έχουν συσταθεί δύο επιτροπές με αποστολή να προσδιορίσουν το περιεχόμενο των όρων υποβάθμιση και διατάραξη. Ο σαφής και ακριβής προσδιορισμός της έννοιας αυτών των πολύ γενικών όρων θα έχει καθοριστική σημασία στους τύπους διαχείρισης που θα εφαρμοστούν και των ανθρώπινων δραστηριοτήτων που θα επιτραπούν.

Στη χώρα μας, η διαδικασία όσον αφορά τον καθορισμό των περιοχών έχει ολοκληρωθεί αλλά οι κανόνες διαχείρισης που θα πρέπει να επιβληθούν στο εσωτερικό των προστατευόμενων περιοχών δεν έχουν προσδιοριστεί ακόμη. Η προσέγγιση αυτών των κανόνων επιχειρείται μέσα από μια σειρά πιλοτικών διαχειριστικών μελετών που χρηματοδοτούνται από εθνικές και κυρίως κοινοτικές πηγές, μέσω του Β' Κ.Π.Σ. και του προγράμματος LIFE¹.

Για ακόμη μια φορά, η εφαρμογή αυτής της κοινοτικής οδηγίας προωθήθηκε με ένα γραφειοκρατικό τρόπο, χωρίς προηγούμενη ενημέρωση και συνεννόηση με τους άμεσα ενδιαφερόμενους αγρότες. Έτσι, μόνο μετά τον ορισμό των θέσεων έγινε προσπάθεια εκ των υστέρων ενημέρωσης ανά περιφέρεια, αφού θεωρήθηκε ότι η περιφέρεια συνιστά το κατάλληλο επίπεδο για την οργάνωση των ενημερωτικών συναντήσεων με τους εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και τους τοπικούς οικονομικούς παράγοντες. Οι επαφές ενημέρωσης, πάντως, θα πρέπει να γίνονται σε όλα τα στάδια εφαρμογής της οδηγίας και όχι μόνο κατά τον ορισμό των θέσεων, αλλά κυρίως μεσοπρόθεσμα κατά την επεξεργασία των σχεδίων ειδικής διαχείρισης. Τότε που ορίζονται για κάθε θέση οι κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες θα χρησιμεύσουν ως βάση για τις σχέσεις διαχείρισης που θα πρέπει να αναπτυχθούν ανάμεσα στο κράτος και τους κάθε είδους διαχειριστές.

Το κύριο ενδιαφέρον του προγράμματος Φύση 2000 εντοπίζεται στη στό-

1 Το 1996 ήδη το ΕΚΒΥ εκπόνησε για 10 περιοχές του δικτύου Φύση 2000 πιλοτικά Ειδικά Σχέδια Διαχείρισης που χρηματοδοτήθηκαν μέσω του προγράμματος LIFE (ΕΚΒΥ, 1996).

χευση του, δηλαδή στην πρόθεση του να βγάλει από την απομόνωση τους οικοτόπους ιδιαίτερης σημασίας σε κοινοτικό επίπεδο, επεκτείνοντάς τους σε πολύ πιο μεγάλες εκτάσεις. Αυτή η αρχική φιλοδοξία δεν υποστηρίζεται εξαιτίας της απουσίας συγκεκριμένων διατάξεων σχετικών με τη διατήρηση των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στις ειδικές ζώνες συντήρησης, με εξαίρεση τη γενική διατύπωση του άρθρου 2 που δεν μπορεί να έχει άμεσες συνέπειες.

Περίπου το 15 % της εθνικής επικράτειας της Ελλάδας θα επηρεαστεί δυνητικά από αυτά τα κοινοτικά μέτρα που επιβάλλουν σαφώς στα κράτη μέλη την υποχρέωση της μη υποβάθμισης των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών (αρθ. 6, παρ. 2), και το οποίο θα πρέπει να προστατευθεί από κάθε μορφή καταστροφικής για τους οικοτόπους διαχείρισης (όπως βιομηχανικές ή λιμενικές εγκαταστάσεις, υποδομές μεταφορών, χιονοδρομικά κέντρα καθώς και ρυπαντικές πρακτικές της εντατικής γεωργίας). Μπορούμε να θεωρήσουμε ότι σε σχέση με τη βιοποικιλότητα ο αριθμός των περιοχών που πρότεινε η Ελλάδα δεν ήταν υπερβολικός, όμως οι εκτάσεις που καταλαμβάνονταν είναι χωρίς αμφιβολία σημαντικός. Ως πιθανές εξηγήσεις θα μπορούσαν να προβληθούν, στην καλύτερη περίπτωση, η προσδοκία ενός μεταγενέστερου πιο λεπτού προσδιορισμού ή ίσως η προσδοκία ευρωπαϊκών πιστώσεων για το περιβάλλον.

Είναι σαφές ότι η επιτυχία εφαρμογής της οδηγίας στηρίζεται κυρίως στην αποδοχή από το σύνολο του κοινωνικού σώματος των στόχων της οδηγίας. Όμως, η μέχρι σήμερα πορεία εφαρμογής της οδηγίας πάσχει από μια γραφειοκρατική αντίληψη. Ασφαλώς είναι σημαντικό να εκπληρώνει η χώρα τις κοινοτικές υποχρεώσεις της στα θέματα της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, αλλά εξίσου σημαντική είναι η αποδοχή των στόχων που ορίζει η οδηγία από όσο το δυνατόν περισσότερους πολίτες, γιατί η αποδοχή αυτή συνιστά την καλύτερη εγγύηση της επιτυχίας και της αποτελεσματικότητάς της. Σύμφωνα με πληροφορίες που συλλέξαμε, πραγματική ενημέρωση δεν έγινε, και σε όσες ενημερώσεις έγιναν δεν σύχναζαν αυτοί που πραγματικά έπρεπε να παρευρίσκονται. Η τυχόν ενημέρωση, όταν συνέβη αναφερόταν κυρίως στα όρια της περιμέτρου των προστατευόμενων περιοχών και δε συνοδεύτηκε από μια πραγματική ανταλλαγή απόψεων με τους ενδιαφερόμενους, κυρίως αγρότες, για τους τρόπους διαχείρισης που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στις μελλοντικές θέσεις του δικτύου Φύση 2000. Θα πρέπει επίσης να υπογραμμίσουμε εμφαντικά την παθητικότητα της αντίδρασης του αγροτικού κόσμου, όταν μάλιστα τη θεωρήσουμε σε σύγκριση με τις αντιδράσεις των αγροτών των άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

3.3. Η οδηγία 91/676/EK για τα Νιτρικά

α) Γενικά χαρακτηριστικά της οδηγίας

Η ρύπανση των υπόγειων και επιφανειακών νερών από τα νιτρικά είναι ένα πρόβλημα που το συναντάμε όλο και πιο συχνά. Οι επιπτώσεις των νιτρικών στην υγεία συνδέονται με το μετασχηματισμό των νιτρικών σε νιτρούδη και ενδεχομένως στον πεπτικό σωλήνα σε νιτροζαμίνες. Στον άνθρωπο, τα νιτρούδη είναι υπεύθυνα για την εμφάνιση οξείας μεθαιμογλοβινεμίας κυρίως στα βρέφη. Ο κίνδυνος εκδήλωσης καρκίνου, ως συνέπεια σχηματισμού νιτροζαμινών δεν έχει πλήρως επιβεβαιωθεί. Ο καθορισμός του ορίου των 50 mg/l νιτρικών στηρίζεται κυρίως στους κινδύνους της οξείας μεθαιμογλοβινεμίας. Τέλος, τα πρόσφατα επιστημονικά δεδομένα επιβεβαιώνουν τις βλαπτικές συνέπειες αυτών των ουσιών (Fan and Seinberg, 1996)

Στη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών, οι μετρήσεις του περιεχομένου σε νιτρικά των επιφανειακών και των υπόγειων νερών στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες δείχνουν μια γενική τάση αύξησης των συγκεντρώσεων. Οι υψηλές συγκεντρώσεις στα υπόγεια νερά συνδέονται είτε με την εντατική κτηνοτροφική παραγωγή και την αδυναμία ασφαλούς διάθεσης των παραγόμενων μεγάλων ποσοτήτων αποβλήτων είτε με τις εντατικές καλλιέργειες και την υπερβολική χρήση λιπασμάτων. Αλλά και με προβλήματα δυσλειτουργίας ορισμένων συστημάτων καθαρισμού των χρησιμοποιημένων νερών, ιδιαίτερος σε ζώνες με διασκορπισμένες κατοικίες. Σύμφωνα με την καταγραφή Dobbris του 1995, το 87% των γεωργικών εδαφών της Ευρώπης μπορεί, μέσω της έκπλυσης των νιτρικών, να οδηγήσει σε συγκεντρώσεις στα υπόγεια νερά που υπερβαίνουν την τιμή οδηγό των 25 mg/ml ενώ από το 22% των εδαφών εκτιμάται ότι μπορεί να έχουμε σε υπέρβαση της μέγιστης αποδεκτής τιμής των 50 mg/ml. Να υπενθυμίσουμε ότι η συγκέντρωση νιτρικών στο πόσιμο νερό έχει καθοριστεί στην Κοινότητα από το 1980 με την οδηγία 80/778/EK για το πόσιμο νερό. Σε πολλές πηγές πόσιμου νερού τα μέγιστα αποδεκτά επίπεδα έχουν ξεπεραστεί με αποτέλεσμα οι υγειονομικές αρχές να τις κλείσουν ή οι χρήστες να υποβληθούν σε δαπανηρούς χειρισμούς εξυγίανσής τους. Η αύξηση της συγκέντρωσης των νιτρικών στους υπόγειους υδροφορείς αναμένεται να συνεχιστεί για πολλά χρόνια τόσο εξαιτίας της αδράνειας ορισμένων φυσικών χαρακτηριστικών που σχετίζονται με τη ρύπανση των εδαφών και τους χρόνους μεταφοράς από την επιφάνεια του εδάφους μέχρι τους υπόγειους υδροφορείς, όσο και εξαιτίας κοινωνικο-οικονομικών παραγόντων, συνδεδεμένων με την οργανωτική δυσκαμψία των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (Kengni et al., 1994, Sebillote et Meynard, 1990).

Στα χερσαία επιφανειακά νερά, η αύξηση των ποσοτήτων των νιτρικών αλλά κυρίως των φωσφορικών οδηγεί στον έντονο πολλαπλασιασμό του πλαγκτού και των μακροφύτων και στην υποβάθμιση της ποιότητας των λιμνών και των ποταμών με τη μείωση του διαθέσιμου οξυγόνου (φαινόμενο ευτροφισμού). Στα θαλάσσια νερά των ακτών, η αύξηση της συγκέντρωσης των νιτρικών προκαλεί την εμφάνιση έντονου πολλαπλασιασμού φυκιών που μπορεί να είναι άμεσα τοξικά για τον άνθρωπο και κυρίως έμμεσα με την κατανάλωση οστρακοειδών. Τα ανακλύπτοντα υγειονομικά, κοινωνικά και οικονομικά ζητήματα είναι σε όλες τις περιπτώσεις σημαντικά κυρίως εξαιτίας του κόστους που δημιουργεί ο χειρισμός και η μεταφορά πόσιμου νερού.

Η Επιτροπή, ήδη από το 1986, και δεδομένων των προβλημάτων που έθετε ο σεβασμό της μέγιστης αποδεκτής συγκέντρωσης των νιτρικών, αντιμετώπιζε θετικά την ανάληψη κοινής δράσης με στόχο την προστασία των υδροτόπων και την "πρόληψη παρά τη θεραπεία". Έτσι, το τέλος του 1988, έφερε προς συζήτηση μια πρόταση οδηγίας. Το κείμενο αυτό μετά από μακρόχρονες διαπραγματεύσεις, υιοθετήθηκε από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος το Δεκέμβριο του 1991 ως οδηγία 91/676/ΕΚ για την προστασία των νερών από τη ρύπανση γεωργικής προέλευσης, γνωστή ως οδηγία των Νιτρικών (Sebillotte, 1992).

Οι στόχοι της οδηγίας είναι δύο, από τη μια επιδιώκει να μειωθεί η ρύπανση του νερού που προκαλείται ή προκύπτει από τα νιτρικά ιόντα γεωργικής προέλευσης και από την άλλη επιζητά να προληφθεί η μελλοντική ρύπανση. Αντιπροσωπεύει ένα σημαντικό βήμα στην προσπάθεια περιορισμού της διάχυτης ρύπανσης των νερών αφού συνδυάζει μέτρα που αφορούν τις χώρες ρυπαντές και μέτρα που στηρίζονται στην αρχή "πρόληψη στην πηγή".

Η οδηγία έχει διάσταση καθαρά χωρική και απαιτεί από τα κράτη μέλη να προσδιορίσουν τα νερά που έχουν επηρεαστεί από την ρύπανση και τα νερά που θα μπορούσαν να επηρεαστούν και να οριστούν αυτές οι περιοχές ως ευπρόσβλητες ζώνες, στη βάση των αποτελεσμάτων παρακολούθησης και ελέγχου που απαιτεί η οδηγία. Τα κριτήρια προσδιορισμού των ευπρόσβλητων ζωνών στηρίζονται στην ποιότητα των νερών σε σχέση με το περιεχόμενο τους σε νιτρικά (τη συγκέντρωση των 50mg/ml) και /ή την κατάσταση του ευτροφισμού κυρίως των παράκτιων νερών. Σε αυτές τις ζώνες, όπου η ρύπανση των νερών δικαιολογεί την εφαρμογή δράσεων πιο προωθημένων από την υπόλοιπη επικράτεια, τα κράτη μέλη θα πρέπει να σχεδιάσουν προγράμματα δράσης που θα περιέχουν υποχρεωτικά μέτρα όσον αφορά τις γεωργικές πρακτικές. Οι αγρότες στις ευπρόσβλητες ζώνες θα υποχρεω-

θούν να χρησιμοποιούν τα λιπάσματα πολύ πιο προσεκτικά ή να περιορίσουν την πυκνότητα των ζώων.

Η εξασφάλιση ενός γενικού επιπέδου προστασίας όλων των νερών από τη ρύπανση απαιτεί από τα κράτη να επεξεργαστούν τουλάχιστο έναν κώδικα ορθής γεωργικής πρακτικής και εν ανάγκη ένα πρόγραμμα εκπαίδευσης και πληροφόρησης που έχει σκοπό να προωθήσει την εφαρμογή του από τους αγρότες. Οι κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής είναι μια καταγραφή αυτού που πρέπει ή δεν πρέπει να κάνουμε στα θέματα της αζωτούχου λίπανσης ή και των ζωικών αποβλήτων προκειμένου να αποφύγουμε τη ρύπανση του νερού με νιτρικά. Εκτός των ευπρόσβλητων ζωνών, η εφαρμογή τους γίνεται σε εθελοντική βάση ενώ είναι υποχρεωτική εντός αυτών. Οι κώδικες αποτελούν σημαντικά εργαλεία περιβαλλοντικής πολιτικής τόσο στο πλαίσιο της οδηγίας όσο και από την απόψη της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής αντίληψης στη γεωργία.

Τέλος τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να παρακολουθούν και να ελέγχουν τις συγκεντρώσεις των νιτρικών στα νερά για να εκτιμήσουν τις συνέπειες των εφαρμοσθέντων μέτρων.

β) Χρονοδιάγραμμα εφαρμογής της οδηγίας

Προκειμένου να συμμορφωθούν με τους στόχους της οδηγίας των νιτρικών, τα κράτη μέλη θα πρέπει σε εθνικό επίπεδο:

- Να καταγράψουν και να παρακολουθήσουν τα ρυπασμένα νερά και να ταυτοποιήσουν τις ευπρόσβλητες ζώνες. Να προσδιορίσουν όλα τα νερά που έχουν επηρεαστεί από τη ρύπανση των νιτρικών ή θα μπορούσαν να επηρεαστούν στο μέλλον. Αυτή η φάση εφαρμογής θα έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί στο τέλος του 1993.
- Να συντάξουν τους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής. Η προώθησή τους στους αγρότες θα πρέπει να συνοδεύεται με την σχετική εκπαίδευση και πληροφόρηση.
- Να συντάξουν τα προγράμματα δράσης για τις ευπρόσβλητες ζώνες. Αυτή η φάση θα έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του 1995. Η εφαρμογή της οδηγίας θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του 1999. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναθεωρούν τον καθορισμό των ευπρόσβλητων ζωνών κάθε τέσσερα χρόνια.

γ) Κατάσταση προόδου σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Έξι χρόνια μετά την υιοθέτηση της οδηγίας των νιτρικών τα κύρια μέτρα για την εφαρμογή της οδηγίας δεν έχουν ληφθεί ακόμη από τις περισσότερες χώρες μέλη. Σήμερα 13 από τις 15 χώρες έχουν παραπεμφθεί στο

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τη μη μεταφορά και/ ή τη μη σωστή εφαρμογή της οδηγίας. Αν μάλιστα θυμηθούμε ότι η οδηγία χρειάστηκε σχεδόν 3 χρόνια διαπραγματεύσεων πριν από την υπογραφή της στις 12 Δεκεμβρίου 1991, είναι ήδη φανερό ότι υπάρχει μια σθεναρή αντίσταση στις απαιτήσεις της οδηγίας και ειδικά σε ορισμένα σημεία.

Η Επιτροπή, γνώστης αυτών των προβλημάτων εφαρμογής, δηλώνει ότι δεν εξετάζει την περίπτωση αναθεώρησης της οδηγίας, προβάλλοντας ως κύριο επιχείρημα, το γεγονός ότι η καθυστερημένη εφαρμογή της δεν επιτρέπει να εκτιμήσουμε αν είναι αποτελεσματική ή όχι. Δηλώνει επίσης ότι έχει επίγνωση του επιχειρήματος που αποδίδει την αποτυχία σεβασμού των υποχρεώσεων της οδηγίας από τόσα πολλά μέλη στο γεγονός ότι η οδηγία είναι λανθασμένη. Η Επιτροπή πιστεύει ότι αυτό το επιχείρημα δεν στέκει καθώς η πλειοψηφία των μέτρων που έπρεπε να ληφθούν από τα κράτη μέλη (μεταφορά, παρακολούθηση, καθορισμός ζωνών, κώδικες, εκθέσεις) είναι σαφή. Αποδέχεται πάντως ότι μπορεί να υπάρχουν προβλήματα στο συντονισμό των προσπαθειών μεταξύ των διαφόρων Υπουργείων (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Γεωργίας), απλά διαδικαστικά προβλήματα που μπορούν να υπερπηδηθούν. Δεδομένου ότι δεν υπάρχει υποχρέωση από την οδηγία να αναφέρονται τα προβλήματα που προκύπτουν κατά εφαρμογή της δεν είναι δυνατή η ακριβής πληροφόρηση και εκτίμηση των λόγων που καθυστερούν την εφαρμογή της (EC, 1998).

δ) Κατάσταση προόδου της διαδικασίας εφαρμογής στην Ελλάδα

Με βάση την περίληψη της ελληνικής έκθεσης¹ που υπεβλήθη στην Επιτροπή στις 19 Νοεμβρίου 1996 και τα συμπληρωματικά στοιχεία που υπεβλήθησαν στις 29 Ιανουαρίου 1997, η πορεία εφαρμογής της οδηγίας έχει ως εξής:

Την περίοδο 1989 έως 1992 εκπονήθηκε μελέτη για τα επιφανειακά ύδατα, στο πλαίσιο της οποίας έγιναν αναλύσεις σε 18 ποταμούς και 21 λίμνες για τον προσδιορισμό της περιεκτικότητας των υδάτων σε νιτρικά ιόντα καθώς και σε NH₄, N, P, Σε καμία από τις λίμνες δεν διαπιστώθηκε πρόβλημα. Για τους ποταμούς, τα αποτελέσματα έδειξαν ότι μόνο στο ρεύμα Σουλού τα επίπεδα νιτρικών ιόντων υπερέβαινε τα 50 mg/l, αλλά ότι αυτό οφειλόταν σε βιομηχανικά απόβλητα. Στον ποταμό Έβρο τα επίπεδα υπερέβαιναν τα 25 mg/l, όχι

1. Σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που ορίζει η οδηγία, η περίληψη των εκθέσεων που υπέβαλαν στην Επιτροπή τα κράτη μέλη βάσει του άρθρου 11, θα έπρεπε να έχει κοινοποιηθεί στα προαναφερόμενα θεσμικά όργανα το αργότερο στις 20/12/1996. Στις 28/2/1997, πριν συνταχθεί η έκθεση, τρία κράτη μέλη, το Βέλγιο, η Ιταλία και η Ισπανία, ακόμη δεν είχαν υποβάλει την έκθεσή τους.

όμως τα 50 mg/l. Όσον αφορά τον ευτροφισμό, όλοι οι κόλποι που μελετήθηκαν (Σαρωνικός, Θερμαϊκός, Παγασητικός, Αμβρακικός και Νότιος Ευβοϊκός) παρουσιάζουν προβλήματα ευτροφισμού (ΕΕ, 1998β).

Όσον αφορά στα υπόγειο νερά, η μελέτη για τον καθορισμό των ευπρόσβλητων ζωνών που ανέθεσε το Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ στο Εργαστήριο Υδρολογίας του Πανεπιστημίου Πατρών και ολοκληρώθηκε τον Οκτώβριο του 1996, δεν επέτρεψε την ταυτοποίηση τους αφού όπως σημειώνεται χαρακτηριστικά: “τα δεδομένα των χρονοσειρών είναι πολύ φτωχά και συνεπώς το στατιστικό δείγμα δεν είναι αντιπροσωπευτικό. Από την άλλη πλευρά η συγκέντρωση νιτρικών σε πολλά σημεία δειγματοληψίας κυμαίνονται ανάλογα με την εποχή”. Βεβαιώνεται πάντως ότι οι διάφορες αναλύσεις και τα βιβλιογραφικά δεδομένα δεν αρκούν για να δικαιολογήσουν την εφαρμογή μέτρων για την αλλαγή των γεωργικών λιπαντικών πρακτικών (Hellenic Ministry of Environment, Planning and Public Works, 1996).

Στη συνέχεια αναφέρεται : “Στις περιοχές όπου η συγκέντρωση των νιτρικών τείνει να υπερβεί το 50 mg/ml σε συνεχώς αυξανόμενες θέσεις θα πρέπει να πραγματοποιηθούν προσεκτικές δειγματοληψίες καθώς και χημικές αναλύσεις προκειμένου να προσδιοριστεί χωρίς αμφιβολία και με σιγουριά, η τάση της νιτρικής ρύπανσης που οφείλεται στις γεωργικές δραστηριότητες. Αυτές οι περιοχές θεωρούνται ως δυνητικά ευπρόσβλητες ζώνες και μέτρα θα παρθούν αφού επιβεβαιωθεί ότι είναι πραγματικά ευπρόσβλητες”.

Χαρακτηρίστηκαν, έτσι, τέσσερις, “δυνάμει ευπρόσβλητες ζώνες” αλλά δεν είναι σαφές ποιά από τα κριτήρια του παραρτήματος Ι χρησιμοποιήθηκαν για να προσδιοριστούν.

Οι περιοχές αυτές είναι:

- Δυτική και Ανατολική Θεσσαλία, για την οποία βιβλιογραφικά δεδομένα νιτρικής ρύπανσης υπάρχουν από το 1991.
- Η πεδιάδα της Κωπαΐδας, όχι μόνο γιατί ασκείται εκεί εντατική γεωργία αλλά και γιατί τροφοδοτεί τη λίμνη Υλίκη που συνιστά το κύριο απόθεμα νερού για τις πόλεις των Αθηνών, της Χαλκίδας, κλπ.
- Η Αργολική πεδιάδα, λόγω της ασκούμενης εντατικής γεωργίας και της σημασίας των πηγών και των υπόγειων νερών, σε μια περιοχή που τα αποθέματα νερού είναι περιορισμένα.
- Ο Πηνειός στην κοιλάδα της Ηλείας για τον οποίο τα στοιχεία ενός σε εξέλιξη προγράμματος δείχνουν αυξημένες συγκεντρώσεις νιτρικών τόσο στα επιφανειακά όσο και στα υπόγειο νερά.

Τέλος, ένα τμήμα της πεδιάδας του Έβρου και μιας περιοχής κοντά στην Πτολεμαΐδα, όπου συναντώνται θέσεις με αυξημένες συγκεντρώσεις σε

νιτρικά, επιλέχθηκαν ως περιοχές για παρακολούθηση και έλεγχο” (Hellenic Ministry of Environment, Planning and Public Works, 1996)

Οι ζώνες που προτείνονται είναι μεγάλες σε έκταση και από τις πιο εύφορες από γεωργική άποψη, ενώ προβλήματα αναμένεται να προκύψουν από τον καθορισμό της περιμέτρου τους.

Αν και από το 1994 το Υπουργείο Γεωργίας εργάστηκε για τον ορισμό των κανόνων ορθής γεωργικής πρακτικής δεν ανέλαβε καμία πρωτοβουλία για την επεξεργασία μιας μεθοδολογίας ευαισθητοποίησης των αγροτών με δράσεις πληροφόρησης και συμβουλών. Όταν μάλιστα απαιτείται μια βαθιά μεταβολή της συμπεριφοράς σε ένα τομέα όπου οι συνήθειες είναι ισχυρές. Πολύ περισσότερο που η προοπτική να υιοθετηθούν νέες καλλιεργητικές πρακτικές δεν είναι σήμερα πολύ ελκυστική με δεδομένο το ασταθές οικονομικό πλαίσιο για την άσκηση της γεωργίας.

Για την Ελλάδα έχουν ξεκινήσει διαδικασίες παραπομπής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τη μη μεταφορά των μέτρων στην εθνική νομοθεσία και το μη καθορισμό των ευπρόσβλητων περιοχών.

Είναι φανερό ότι η εφαρμογή της οδηγίας εμφανίζει σημαντική καθυστέρηση και επίσης ότι γίνεται με διαφορετικές ταχύτητες από τις χώρες μέλη της Ε.Ε. Στην Ελλάδα υπάρχει σημαντικότερη έλλειψη βασικής πληροφόρησης για την έκταση της ρύπανση των υπόγειων νερών με νιτρικά. Επιπλέον, επικρατούσε η πεποίθηση ότι η μέγιστη αποδεκτή τιμή των 50mg/ml είναι πολύ υψηλή σε σχέση με την ποιότητα των νερών και συνεπώς εκτιμάτο ότι δεν θα χρειαζόταν να ληφθούν μέτρα πρόληψης και μείωσης της ρύπανσης. Συνεπώς το πρόβλημα της ταυτοποίησης των ευπρόσβλητων ζωνών, του σχεδιασμού και της εφαρμογής των καταλλήλων και αποτελεσματικών προγραμμάτων δράσης είναι εξαιρετικά δυσχερές.

4. Συζήτηση και συμπεράσματα

Από τα εκτεθέντα στο πρώτο τμήμα αυτού του κεφαλαίου είναι σαφές ότι σημαντικές και δομικού χαρακτήρα αλλαγές έχουν συμβεί στη “φιλοσοφία”, το σχεδιασμό και την άσκηση της ΚΑΠ, την τελευταία εικοσαετία. Η άρθρωση της περιβαλλοντικής συνιστώσας στην αρχιτεκτονική δομή της ΚΑΠ επιτελεί λειτουργικό ρόλο στη μεταρρύθμισή της με στοιχεία μονιμότητας και ενισχυόμενης βαρύτητας. Προς τούτο συνδράμουν ευρείας αποδοχής κοινωνικές αντιλήψεις, όπως η νέα περιβαλλοντική ηθική, η οποία απαιτεί φιλικές σχέσεις της γεωργίας με το περιβάλλον αλλά και οι διεθνείς πιέσεις, και στη συνέχεια δεσμεύσεις της Ε.Ε., να περιορίσει τις πολιτικές

στήριξης των αγροτικών αγορών. Αυτές οι συνθήκες επέβαλαν στην Ε.Ε. να αναζητήσει μια νέα νομιμοποίηση της ΚΑΠ, την αποκαλέσαμε συμβολικά “Πράσινη Ευρώπη”, η οποία συνδυάζει την προστασία του περιβάλλοντος με την σταθεροποίηση του αγροτικού χώρου της Ευρώπης. Ο αγροτο-περιβαλλοντικός κανονισμός 2078 του 1992 φαίνεται να αντιπροσωπεύει την πιο σοβαρή, μέχρι σήμερα, σε θεσμικό επίπεδο, απόπειρα υλοποίησης αυτής της νέας ευρωπαϊκής αγροτικής πολιτικής, τα πάγια χαρακτηριστικά της οποίας ενισχύονται από τη σύνδεση της με το Τμήμα Εγγυήσεων του γεωργικού ταμείου. Με το “Πρόγραμμα δράσης 2000”, του 1997, επιβεβαιώνονται οι τάσεις της μεταρρύθμισης του 1992 και η Επιτροπή αναδεικνύει την πολιτική της συνολικής/διατομεακής αγροτικής ανάπτυξης ως τον δεύτερο πυλώνα μέχρι το έτος 2006 ενώ και μέχρι το έτος 2010 τίποτε δεν φαίνεται ικανό να ανατρέψει τις κύριες τάσεις που συνδιαμορφώνουν σήμερα την ΚΑΠ, δηλαδή, πρώτον, τις πιέσεις μείωσης του γεωργικού προστατευτισμού και απελευθέρωσης του εμπορίου αγροτικών προϊόντων σε παγκόσμια κλίμακα και, δεύτερον, αύξησης της οικολογικής ευαισθησίας της κοινής γνώμης. Εξ αυτών, προκύπτει η ανάγκη διαμόρφωσης ενός ιδιαίτερου ευρωπαϊκού γεωργικού προτύπου που θα εγγυάται την πολυλειτουργική φύση της ευρωπαϊκής γεωργίας.

Οι εμπειρικές αναλύσεις της εφαρμογής στην Ελλάδα αγροτο-περιβαλλοντικής (Κανονισμός ΕΕ/2078/92) και περιβαλλοντικής πολιτικής (Οδηγίες 92/43/ΕΕ και 91/676/ΕΚ) που περιέχονται στο δεύτερο μέρος αυτής της μελέτης επιτρέπουν, με κάποια ασφάλεια, την εκτίμηση των συνεπειών αυτών των πολιτικών, μέχρι το συμβολικό έτος 2010, στο σύνθετο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο που ορίζεται, κατά κύριο λόγο, από τις ανάγκες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τις σύνδρομες αλλαγές της ΚΑΠ. Προς περιορισμό της εγγενούς αβεβαιότητας αυτών των προβλέψεων υιοθετούνται δύο πιθανά σενάρια εξέλιξης της ΚΑΠ. Σύμφωνα με το πρώτο, το “χαλαρό σενάριο”, προβλέπεται μια κατά το μάλλον ή ήττον συνέχιση της σημερινής κατάστασης όπου η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής συνιστώσας στην ΚΑΠ προχωρά χωρίς να ανατρέπονται οι κυρίαρχες τάσεις αλλά με σχετικά αργούς ρυθμούς και με ανοχή τόσο ως προς την ταχύτητα εναρμόνισης των κρατών μελών στην αγροτο-περιβαλλοντική πολιτική και περιβαλλοντική νομοθεσία, όσο και ως προς την παρακολούθηση, αξιολόγηση και έλεγχο των εφαρμογών τους. Δεν είναι άσχετο με αυτή την κατάσταση το γεγονός ότι τόσο ο προαναφερθείς κανονισμός όσο και οι δύο οδηγίες έχουν αδυναμίες που συντηρούν και τροφοδοτούν αμφισβητήσεις και διαφορετικές ερμηνείες κατά την εφαρμογή τους. Σύμφωνα με το δεύτερο, το “αυστηρό σενάριο”, προβλέπεται μια εκδοχή της ΚΑΠ η οποία θα αναλάβει

τον απαρέγκλιτο έλεγχο τόσο της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, όσο και της παροχής αγροτο-περιβαλλοντικών υπηρεσιών από τους γεωργούς ώστε να αποφέρουν συγκεκριμένα, αξιολογήσιμα, περιβαλλοντικά οφέλη. Είναι αναμενόμενο ότι η απαίτηση για αυστηρότερη παρακολούθηση και αξιολόγηση των αγροτο-περιβαλλοντικών προγραμμάτων θα δημιουργήσει σημαντικά προβλήματα στις δημόσιες υπηρεσίες όλων των κρατών μελών. Τα προβλήματα αυτά εντοπίζονται κυρίως στη μεθοδολογία της περιβαλλοντικής αξιολόγησης (απαιτείται σοβαρή ερευνητική προσπάθεια) αλλά και στο αυξημένο λειτουργικό κόστος των υπηρεσιών. Στη συνέχεια, και σε αναφορά με το διαφορετικό πλαίσιο πρόβλεψης που ορίζουν τα δύο παραπάνω σενάρια, θα εξεταστούν διαδοχικά ο αγροτο-περιβαλλοντικός κανονισμός και οι δύο περιβαλλοντικές οδηγίες.

Ο αρχικός σχεδιασμός στην Ελλάδα του Κανονισμού ΕΕ/2078/92 σε μεγάλο βαθμό απάντησε στα μείζονα περιβαλλοντικά προβλήματα του αγροτικού χώρου. Όμως, κατά την εφαρμογή, αυτός ο σχεδιασμός ανατράπηκε. Όπως αποδεικνύεται από την μελέτη του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης των μέτρων, τα σημαντικότερα, από πλευράς προϋπολογισθέντων ποσών προγράμματα, τα οποία, κατά τεκμήριο, αντιστοιχούσαν στα ιεραρχημένα από τη δημόσια διοίκηση ως πιο επείγοντα προβλήματα, δεν έχουν ακόμα εφαρμοστεί, π.χ. το πρόγραμμα αντιδιαβρωτικής προστασίας (64% του αρχικού προϋπολογισμού). Εδώ θα πρέπει να επαναληφθούν τα περί ευθύνης του ίδιου του κανονισμού ο οποίος επέτρεψε διασταλτικές ερμηνείες του. Έχοντας ορίσει τρεις στόχους, όχι πάντοτε συμβατούς με την επίτευξη περιβαλλοντικού οφέλους, προτρέπει μάλλον σε εκείνες τις ερμηνείες εφαρμογής του οι οποίες δημιουργούν τα λιγότερα προβλήματα στους αγρότες (ασήμαντες αλλαγές στις γεωργικές πρακτικές), τα λιγότερα προβλήματα στη δημόσια διοίκηση (μεγάλα ποσοστά απορρόφησης των προϋπολογισθέντων πόρων, ευκολία εφαρμογής), την άσκηση μιας “φιλοαγροτικής” κοινωνικής πολιτικής (μικρά ποσά επιδοτήσεων αλλά σε μεγάλο αριθμό αποδεκτών). Δεν ήταν, συνεπώς, τυχαίο ότι τα εφαρμοσθέντα στην Ελλάδα προγράμματα σημείωσαν αρκετή επιτυχία από πλευράς αποδοχής τους εκ μέρους των αγροτών, καθώς υπερκαλύφθησαν οι, περιορισμένοι πάντως, τεθέντες στόχοι (καλλιεργούμενες εκτάσεις). Στον τομέα της παρακολούθησης της εφαρμογής δεν έλειψαν τα προβλήματα αλλά λειτούργησαν οι στοιχειώδεις μηχανισμοί της δημόσιας διοίκησης οι οποίοι, όμως, απουσίασαν εντελώς από την θεσμικά απαιτούμενη διαδικασία αξιολόγησης. Οι συσταθείσες σχετικές εθνικές επιτροπές παρακολούθησης και αξιολόγησης δεν συνήλθαν ποτέ μέχρι σήμερα. Σε σχέση με τα προαναφερθέντα σενάρια οι προοπτικές είναι οι εξής δύο:

Η πρώτη προβλέπει τη συνέχιση της κατάστασης ως έχει σήμερα (“χαλαρό σενάριο”). Ο βαθμός εθνικής αυτονομίας στο σχεδιασμό και την εφαρμογή του κανονισμού θα ισχύσει και για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του. Είναι βέβαιο ότι αυτή η εξέλιξη θα οδηγήσει στην επιλογή εκ των τριών στόχων του κανονισμού (προώθηση φιλικών προς το περιβάλλον γεωργικών πρακτικών, μείωση πλεονασμάτων, εξασφάλιση επαρκούς γεωργικού εισοδήματος) στον τρίτο, ο οποίος παραπάνω χαρακτηρίστηκε ως “φιλοαγροτικός”. Παραδείγματα αυτού του τύπου εφαρμογής του κανονισμού είναι, ήδη, τα μέτρα του “Επιδόματος λειμώνων” στη Γαλλία ή του “Βασικού Περιβαλλοντικού Επιδόματος” στη Γερμανία. Φυσικά, ακόμη και αν τελικά επικρατήσει αυτή η τάση σε καμμία περίπτωση δεν αναιρείται το πρόβλημα ότι προκειμένου να αντληθούν οι σχετικοί πόροι, οι οποίοι μέχρι σήμερα εισέρρεαν με την μορφή άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων και μέτρων σταθεροποίησης της αγοράς, θα απαιτούνται συγκεκριμένα και αναλυτικά σχέδια με ζωνική στόχευση (targeting) (Potter et al. 1993) ώστε να ικανοποιούν, έστω και κατ’ ελάχιστο, ορισμένα περιβαλλοντικά κριτήρια. Οι αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης, όπως κατεγράφησαν παραπάνω, ιδιαίτερα στους τομείς της παρακολούθησης και αξιολόγησης, κατά τη συγκεκριμένη εφαρμογή του κανονισμού μέχρι σήμερα, δημιουργούν ερωτηματικά για την περαιτέρω υλοποίηση της αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής στη χώρα. Βέβαια, στα επόμενα χρόνια, η ήδη κηθείσα εμπειρία θα αξιοποιηθεί κατάλληλα αν και η κλιμάκωση της αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής αναμένεται να δημιουργήσει νέα προβλήματα άγνωστα προς το παρόν. Εν τέλει, μια έντονα “χαλαρή” εφαρμογή της εθνικής αγροτο-περιβαλλοντικής πολιτικής δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, μετά το 1999, όταν θα αρχίσει ο νέος γύρος των συνομιλιών του Π.Ο.Ε., θα συναντήσει λόγω της αναντιστοιχίας της προς τις απαιτήσεις της Ε.Ε., προβλήματα αποδοχής και χρηματοδότησης.

Η δεύτερη προοπτική αναφέρεται στη σαφέστερη και αποδείξιμη επιδίωξη περιβαλλοντικού οφέλους από την εφαρμογή του κανονισμού με παράλληλο περιορισμό της ικανοποίησης κοινωνικών κριτηρίων (“αυστηρό σενάριο”). Σύμφωνα με αυτή την εξέλιξη, από τους τρεις βασικούς στόχους του κανονισμού η προώθηση φιλοπεριβαλλοντικών γεωργικών πρακτικών αποκτά πρωτεύουσα σημασία. Σε αυτήν την περίπτωση, τα περιθώρια άσκησης εθνικής αυτονομίας στον τομέα της παρακολούθησης και της αξιολόγησης της εφαρμογής του κανονισμού περιορίζονται σημαντικά. Κάθε ένα από τα υποβαλλόμενα προς έγκριση προγράμματα ή υποπρογράμματα θα πρέπει να συνοδεύεται από συγκεκριμένες διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης ως προς τα αναμενόμενα και επιτευξίμα περιβαλλοντικά οφέλη του. Μία από τις μεθόδους που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν είναι και η

θέσιση, αποδεκτών από την Επιτροπή, οριακών τιμών σε συγκεκριμένους περιβαλλοντικούς δείκτες. Αν οι τιμές αυτών των δεικτών έχουν προσεγγισθεί ικανοποιητικά, είτε στην κλίμακα των γεωργικών εκμεταλλεύσεων ή/και σε εκείνη ευρύτερων χωρικών οριοθετήσεων (ζώνη εφαρμογής, βιότοπος, λεκάνη απορροής, φυσικός αποδέκτης) μετά το πέρας των προγραμμάτων, αυτό θα κρίνει και την επιτυχία ή την απαίτηση ανανέωσης των τελευταίων. Η προοπτική του “αυστηρού σεναρίου” επιβάλλει και μια άλλη, οικονομικού χαρακτήρα, εθνική υποχρέωση. Συγκεκριμένα, η αυστηρότερη εκδοχή αγροτο-περιβαλλοντικών μέτρων απαιτεί τον ακριβέστερο υπολογισμό της συνεπαγόμενης μείωσης του γεωργικού εισοδήματος όπως και του επιπλέον ποσού-κινήτρου (της, ας μη το ξεχνάμε, εθελοντικής) συμμετοχής του παραγωγού. Αυτές οι εκτιμήσεις, με τη σειρά τους, προϋποθέτουν ένα αξιόπιστο διαρκές σύστημα λογιστικής παρακολούθησης των γεωργικών εκμεταλλεύσεων σε εθνικό επίπεδο. Όπως, έχουν σήμερα τα πράγματα αυτή η προϋπόθεση δεν υπάρχει. Έτσι, για παράδειγμα, αν ισχύσει το “αυστηρό σενάριο”, σε ένα επιτυχημένο πρόγραμμα, όπως είναι σήμερα το πρόγραμμα βιολογικής γεωργίας, η εξίσου ενίσχυση της μετατροπής (conversion) και της συνέχισης της βιολογικής γεωργίας δεν θα είναι πιά δυνατή.

Η περίπτωση των περιβαλλοντικών οδηγιών, σε αντίθεση με τον αγροτο-περιβαλλοντικό κανονισμό θα εξεταστεί σε αναφορά, κυρίως, προς το “χαλαρό σενάριο”. Αυτή η επιλογή δικαιολογείται, ως ρεαλιστική, από την ίδια τη φύση των οδηγιών. Η οδηγία 92/43/ΕΕ, με την ασάφεια για τη μελλοντική διαχείριση των περιοχών του δικτύου Φύση 2000 η οποία τη διακρίνει, έχει προκαλέσει, ήδη, σοβαρές αντιστάσεις στον αγροτικό κόσμο στις οποίες, ούτως ή άλλως, η διοίκηση είναι ιδιαίτερα ευαίσθητη. Από την άλλη, η οδηγία 91/676/ΕΚ απαιτεί την ύπαρξη επαρκών επιστημονικών δεδομένων, προκειμένου να καθορισθούν οι ευπρόσβλητες ζώνες, τα διαφορετικά προγράμματα δράσης και οι αντίστοιχοι κανόνες ορθής γεωργικής πρακτικής ώστε να αντιμετωπισθεί το πολυσύνθετο πρόβλημα της ρύπανσης των νιτρικών. Σε αρκετά κράτη μέλη και πάντως στην Ελλάδα αυτά τα δεδομένα δεν είναι επαρκώς διαθέσιμα. Αν ισχύει γενικά ότι η ΕΕ ανέλαβε για λογαριασμό των εθνικών κυβερνήσεων της να προωθήσει περιβαλλοντικές πολιτικές που οι τελευταίες δεν τολμούσαν να εφαρμόσουν, με συνέπεια η υιοθέτηση τους να γίνεται με διαφορετικές ταχύτητες ή να εμφανίζει σημαντικές καθυστερήσεις στο εθνικό επίπεδο, η οδηγία 92/43/ΕΕ αποτελεί το προφανέστερο παράδειγμα απροθυμίας υιοθέτησης της από το σύνολο των κρατών μελών. Βέβαια, και για τις δύο οδηγίες λόγω της κρίσιμης σημασίας τους για την ολοκλήρωση μιας αποτελεσματικής ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής, αν η ανάλυση του πρώτου μέρους της μελέτης

ευσταθεί, θα πρέπει να αναμένεται, όσο πλησιάζεται το συμβολικό έτος 2010 και ασφαλέστερα μετά από αυτό, η επικράτηση του “αυστηρού σεναρίου”. Πιο συγκεκριμένα:

Η Οδηγία 91/676/ΕΚ, “των νιτρικών”, εν όψει της προαναφερθείσας αδυναμίας επιστημονικού προσδιορισμού των υποψήφιων προς χαρακτηρισμό ως ευπρόσβλητων ζωνών, θα στηριχτεί σε γεωπονικού χαρακτήρα παρατηρήσεις και ενδείξεις για να καθορισθούν οι εν λόγω ζώνες. Οι ζώνες θα είναι, πιθανότατα, ευρύτερες, διαχέοντας, κατά κάποιο τρόπο, ισομερώς την ευθύνη της ρύπανσης ακόμα και σε εκείνους τους αγρότες που οι εκμεταλλεύσεις τους βρίσκονται στις παρυφές της λεκάνης απορροής. Έτσι, για παράδειγμα, οι βαμβακοκαλλιεργητές της Θεσσαλίας θα πρέπει να υιοθετήσουν ένα λιπαντικό πρωτόκολλο το οποίο δεν θα διαφέρει σημαντικά από εκείνο που εφαρμόζουν σήμερα παρ’ ότι, ενδεχομένως, έστω και αυτή η μικρή διαφορά συνιστά ένα βήμα προς μία ορθολογικότερη χρήση των λιπασμάτων στην περιοχή. Συνεπώς, στο τέλος αυτής της διαδικασίας αναμένεται ότι η συνολική αθροιστική δράση, της έστω και περιορισμένης μείωσης των αζωτούχων λιπασμάτων, θα βελτιώσει (μειώσει) τη συγκέντρωση των νιτρικών στα υπόγεια νερά. Βέβαια, αυτό το αποτέλεσμα θα επιτευχθεί αν ο έλεγχος και η παρακολούθηση της εφαρμογής των σχετικών προγραμμάτων δράσης, που ασφαλώς είναι τεχνικά και οργανωτικά δύσκολος, δεν επιτρέψουν τις κάθε είδους παραβιάσεις των τεθέντων κανόνων.

Όσον αφορά στην Οδηγία 92/43/ΕΕ, “των οικοτόπων”, όπως προαναφέρθηκε στο δεύτερο μέρος, θα επηρεάσει μεγάλο ποσοστό εκτάσεων της επικράτειας που εντάσσεται στο δίκτυο Φύση 2000 και στις οποίες ασφαλώς περιλαμβάνονται και γεωργικές εκτάσεις αγνώστου μέχρι σήμερα ποσοστού αλλά ασφαλώς όχι αμελητέου. Ατυχώς, παρά την αυτονομία σημασία της σχετικής οδηγίας (συμβολή στην περιβαλλοντική παιδεία, δυνατότητες δημιουργίας εναλλακτικών απασχολήσεων στην ύπαιθρο) είναι εμφανείς η ελλειπέστατη πληροφόρηση των αγροτών και η ελάχιστη επικοινωνία μεταξύ των τελευταίων και των υπευθύνων για την εφαρμογή της οδηγίας φορέων (Beoroulos and Louloudis, 1997). Αυτό το επικοινωνιακό έλλειμμα σε συνδυασμό με την ασάφεια τόσο περί των μελλοντικών δραστηριοτήτων οι οποίες θα επιτρέπονται εντός των οριοθετημένων οικοτόπων όσο και περί των διαθέσιμων οικονομικών πόρων διαχείρισης τους οδηγεί σε ορισμένα συμπεράσματα για την πιθανή εφαρμογή της οδηγίας στην Ελλάδα. Το κυριότερο εξ αυτών είναι ότι θα επιλεγεί ένα καθεστώς διαχείρισης των οικοτόπων ιδιαίτερος ανεκτικό έναντι των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων εντός των ορίων τους. Σε αντίθετη περίπτωση, δηλαδή, αν υπό την πίεση του περιβαλλοντικού λόμπυ εγκριθεί μια αυστηρότερη, με περιβαλλοντικά κρι-

τήρια, διαχείριση, η προβλεπόμενη συνολική έκταση εφαρμογής της οδηγίας θα συρρικνωθεί δραστικά εξαιτίας των αναμενομένων αντιδράσεων των αγροτών είτε σε τοπικό επίπεδο είτε σε εθνικό (πανελλήνιες επαγγελματικές-συνεταιριστικές οργανώσεις). Είναι σαφές ότι η επιτυχία εφαρμογής της οδηγίας στηρίζεται κυρίως στο βαθμό αποδοχής και το συμβιβασμό των αντιτιθεμένων συμφερόντων των διαφόρων κοινωνικών ομάδων (αγρότες, περιβαλλοντιστές, υπηρεσιακοί παράγοντες των υπουργείων γεωργίας και περιβάλλοντος, τοπικές αρχές κ.ά.) οι οποίες εμπλέκονται αντικειμενικά με αυτήν. Προϋπόθεση και συγχρόνως εγγύηση αυτής της επιτυχίας είναι, πάντα, η επίλυση του προβλήματος ελέγχου και παρακολούθησης εφαρμογής της οδηγίας.

Βαδίζοντας προς το 2010 η ελληνική γεωργία βρίσκεται ενώπιον μιας δομικού χαρακτήρα στροφής της ΚΑΠ η οποία επιβάλλει την πλήρη ενεργοποίηση όλων των διαθέσιμων εθνικών δυνάμεων σε έμφυχο υλικό και πόρους. Είτε το, πιά πιθανό, “χαλαρό σενάριο” είτε το λιγότερο ρεαλιστικό αλλά στο βάθος του χρόνου ορατό “αυστηρό σενάριο” εφαρμογής αγροτοπεριβαλλοντικής (κανονισμός ΕΕ/2078/92) και περιβαλλοντικής (οδηγίες 91/676/ΕΚ και 92/43/ΕΕ) πολιτικής, επικρατήσει η ουσία δεν αλλάζει. Νέες, για την ελληνική πραγματικότητα, έννοιες-κλειδιά και συνάμα πολιτικά εργαλεία πρέπει να εισαχθούν άμεσα στον σχεδιασμό και προγραμματισμό της αγροτικής πολιτικής, όπως η στόχευση (targeting), η παρακολούθηση (monitoring), η αξιολόγηση (evaluation). Αυτό που, κυρίως, αλλάζει με την υιοθέτηση αυτών των σεναρίων, που εν πολλοίς η πραγμάτωση του ενός έναντι του άλλου εξαρτώνται από την πορεία της ευρωπαϊκής διεύθυνσης/ολοκλήρωσης και την έκβαση των νέων συνομιλιών στα πλαίσια του ΠΟΕ, είναι η ευκαιρία που δίνεται στην ελληνική γεωργία να προσαρμοστεί ταχύτερα (“αυστηρό σενάριο”) ή βραδύτερα (“χαλαρό σενάριο”) στις νέες αδήριτες πραγματικότητες διαχείρισης των διαθέσιμων οικονομικών και φυσικών πόρων ανάπτυξης της υπαίθρου στον αιώνα που έρχεται. Στο πλαίσιο αυτό, το Υπουργείο Γεωργίας, κατεξοχήν δημόσιος φορέας ανάπτυξης της υπαίθρου, μέχρι σήμερα, θα πρέπει να εγκαταλείψει την μονοτομεακή απομόνωση του και να ουσιαστικοποιήσει τη συνεργασία του με τα συναρμόδια υπουργεία και, κυρίως, εκείνο του ΥΠΕΧΩΔΕ, τα γεωτεχνικά ΑΕΙ/ΤΕΙ και τα ερευνητικά ινστιτούτα (ΕΘΙΑΓΕ, Μπενάκειο κ.ά), τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (WWF-Ελλάς, Ορνιθολογική Εταιρεία, ΕΚΒΥ κ.ά.) και τις συνεταιριστικές (ΠΑΣΕΓΕΣ), επαγγελματικές (ΓΕΣΑΣΕ, ΣΥΔΑΣΕ) οργανώσεις εκπροσώπησης των αγροτικών συμφερόντων. Στην εποχή των διατο-

μεακών πολιτικών ανάπτυξης της υπαίθρου, με την έμφαση που αποδίδεται πλέον στην Ε.Ε. αλλά και διεθνώς στην έννοια της ανάπτυξης από οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής σκοπιάς, η επιτυχής προσαρμογή/εκσυγχρονισμός του ελληνικού αγροτικού τομέα θα κριθεί, σε μεγάλο βαθμό, από τη δημιουργική και αποτελεσματική λειτουργία αυτών των συνεργασιών.

Βιβλιογραφία

- Baldock, D. and P. Lowe, (1996) The development of European agri-environment policy, in M. Whitby (ed.), *The European Environment and CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation*, Oxon, CAB International, pp.8-25
- Beopoulos N. and L. Louloudis, (1997) Farmer's acceptance of Agri-environmental policy measures: a survey of Greece, *South European Society and Politics*, vol.2, no 1, pp.118-137.
- Bigal E. and D. McCracken, (1996). The ecological resources of European farmland, in M. Whitby (ed.), *The European Environment and CAP Reform Policies and Prospects for Conservation*, Oxon, CAB International, pp. 26-41.
- Billaud J-P., K. Bruckmeier, T. Patricio and F. Pinton, (1997) Social construction of the rural environment. Europe and discourses in France, Germany and Portugal, in H.de Haan, B. Kasimis, M. Redclift (eds) *Sustainable rural development*. Aldershot. pp. 9-34.
- Brouwer, F. and P. Lowe, 1998. *CAP Reform and the Environment*. Report prepared with the financial support of the CEC, Agriculture and fisheries (FAIR) specific programme, FAIR 3-CT96-1793, Thematic Network on CAP and Environment in the EU
- Bruckmeier, K., Patricio, T. and J.J. La Galle Dominguez, (1997) A New North-South Development Axis with the CAP Reform? ESRS Congress: *Challenging the Future of a declining countryside in Southern Europe*, Chania Crete 25-29 August 1997
- Buller, H. (1997) Implementation of Reg. 2078/92 in France. First progress report of the FAIR 95 CT-0274 project "Implementation and effectiveness of EU agri-environmental policy under Reg. 2078/92.
- CEC, (1975) *Stocktaking of the Common Agricultural Policy* COM (75)
- CEC, (1985a.) Perspectives for the Common Agricultural Policy-The Green Paper of the Commission, Green Europe-New Flash. Brussels
- CEC, (1985b) Regulation EC/797/85, Official Journal of the European Communities L93/10-193/11
- CEC, (1988a) *Environment and Agriculture*. COM (88) 338
- CEC, (1988b) *The Future of Rural Society*. COM (88) 501
- CEC, (1990) *Proposal for a Council Regulation (EEC) on the Introduction and the Maintenance of Agricultural Production Methods Compatible with the*

- Requirements of the Protection of the Environment and the Maintenance of the Countryside.* COM (90) 366
- Clark, J.R.A., Jones, A., Potter, C.A. and M. Lobley (1997) Conceptualising the Evolution of the European Union's agri-environmental policy: a discourse approach. *Environment and Planning, A* 29, pp. 1869-1885
- Club de Bruxelles, (1995) *Proceedings of the Conference Agriculture and Environment in Europe*, Brussels.
- Dafis S., Papastergiadou E., Papageorgiou M. and V. Tsiaoussi. (1995) The European Union habitats, flora and fauna Directive (92/43/EU), and its contribution to the conservation of biodiversity in Greece. Meeting of the "Alpine Biogeographical Region", 24-25 February 1995 in Rome, Italy.
- Deblitz K. and K. Kninkel. (Eds), (1998) Synopsis of measures under 2078/92 in Europe. FAL Germany. To be published.
- Dixon, J (ed) (1992) *A Future for Europe's Farmed Countryside*. Royal Society for the Protection of Birds, Sandy UK
- Dobris Assessment, (1995) Europe's Environment. Stanners, D. and P. Bourdeau (Eds.). European Environment Agency, Copenhagen.
- EC, (1992) *Council Regulation on Agricultural Methods Compatible with the Requirements of the Protection of the Environment and the Maintenance of the Countryside*, EU/2078/92. OSL 215; 30/07/1992 P. 0085-0090.
- EC, (1997) *CAP Working Notes. Agriculture and Environment*, Special issue
- EC, 1997. European spatial development perspective. First official draft. Presented at the informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union. Naardwijk, 9 and 10 June 1997
- EC, (1998) The implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Report of the Commission to the Council and European Parliament.
- ΕΕ, (1992) *Στόχος η Αειφορία. Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την πολιτική και τη δράση για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη* COM (92) τελικό.
- ΕΕ, (1998α) *Προτάσεις του Συμβουλίου σχετικές με τη μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής* COM (1998) 158 τελικό.
- ΕΕ, (1998β) *Μέτρα που έχουν ληφθεί κατ' εφαρμογή της οδηγίας 91/676/ΕΚ για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προέλευσης, Περίληψη των εκθέσεων που υπέβαλαν στην Επιτροπή τα κράτη μέλη βάσει του άρθρου 11, Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.*

- Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων - Υδροτόπων (ΕΚΒΥ). (1996) *Οδηγός παρακολούθησης των περιοχών του δικτύου "Φύση 2000"*. Θεσσαλονίκη.
- Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων - Υδροτόπων (ΕΚΒΥ). (1997) Η οδηγία 92/43/ΕΕ σε 15 ερωτήσεις και απαντήσεις, *Αμφίβιον 18*, σελ. 8-13.
- Fan, A.M. and Steinberg, (1996) Health Implications of Nitrate and Nitrite in Drinking Water: An Update on Methemoglobinemia Occurrence and Reproductive and Developmental Toxicity. *Regul. Toxicol. Pharmacol.* 23, pp. 35-43
- Fearne, A. (1997) The history and Development of the CAP 1945-1990 in *The Common Agricultural Policy*, C. Ritson & D. Harvey (eds), Oxon, CAB International (2nd edn), pp. 11-55
- Hart, K. (1997) Implementation of Reg. 2078/92 in the U.K. First progress report of the FAIR95 CT.0274 project. "Implementation and effectiveness of EU agri-environmental policy under Reg. 2078/92.
- Hellenic Ministry of Environment, Planning and Public Works, (1996), Action Programme of Greece (as mentioned in Article 1 Council Directive 91/676/EEC Nitrate) Executive Summary.
- Hermitte. M.-A. (1992) La convention sur la biodiversité, *Annuaire francais de droit international*, CNRS, Paris, XXXVIII, pp. 844-870.
- Λουλούδης Α. και Ν. Μπεόπουλος, (1995) Η περιβαλλοντική πολιτική, στο: Ν. Μαραβέγιας - Μ. Τσινιτσιζέλης (επιμ.), *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές πτυχές*, Εκδ. Θεμέλιο, (Σειρά: Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων), Αθήνα, σελ. 616-644.
- Λουλούδης, Α. (1998) Διακινδυνεύοντας τη δημόσια υγεία: η πολιτική διαχείριση της ασθένειας των "τρελών αγελάδων" στην Ενωμένη Ευρώπη. Διεθνές Συνέδριο: Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνίες Διακινδύνευσης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πάντειου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Αθήνα 22-24. 10.1998.
- Kengni L., Vachaud G., Thony J.L., Laty R., Garini B., Casabianca H., Jame P. and R. Viscogliosi, 1994. Field measurements of water and nitrogen losses under irrigated maize. *J. Hydrol.* 162, pp. 23-46
- Lowe, P., Clark, J. Seymour, S., and N. Ward (1997). *Moralizing the environment. Countryside change, farming and pollution*. London UCL Press.
- Ministère de l' Aménagement du territoire et de l' Environnement, (1997) Communication de la Ministre de l' Aménagement du territoire et de l' Environnement aux préfets de département, 11-8-1997, et Natura 2000: gérer pour demain, Communiqué de presse, 18-12-1997.
- Νικολόπουλος, Τ. (1994) Τα νέα μέσα άσκησης της κοινοτικής περιβαλλοντι-

- κής πολιτικής. *Περιβάλλον και Δίκαιο*, τ. 2, σελ. 75-95.
- Pezaros, P. (1998) Agenda 2000: Reforming the Common Agricultural Policy Further. *Eipascope*, European Institute of Public Administration (EIPA), 1, pp. 22-29
- Ploeg, J. D. van der, (1990) *Labor, markets and agricultural production*, Westview Special Studies in Agriculture Science and Policy, Colorado, Oxford, 1-36, 126-131
- Potter, C. A., Burnham, P., Edwards, A., Gasson, R. and B. Green, (1991) *The diversion of land: Conservation in a period of farming contraction*, London, Routledge
- Potter, C., Cook, A. and C. Norman, (1993) The targeting of Rural Environmental Policies: An Assessment of Agri-environmental Schemes in The UK. *Journal of Environmental Planning and Management*, 36 (2), pp.199-216
- Poux, X., Baldock, D. and K. Mitchell (1995) *Preparatory study for the Consultative Forum on Environment. Setting policy scenarios for a sustainable rural development*, EC Dir. XI-Environment 30-31 May 1995, Brussels
- Reus, J. A. W.A., Mitchell, K., Klaver, C. J. G. M. and D. Baldock (eds), (1995). *Greening the CAP*. Proceedings of a European conference on the Common Agricultural Policy, Environment, Nature Conservation and Rural Development. Utrecht, London, Centre for Agriculture and Environment (CLM) and Institute for European Environmental Policy
- Sebillotte J., (1992), La pollution nitratee des eaux: l' evolution de l' action sous l' implusion europeenne, *C.R. Acad. Agric. Fr.*, 78, no 7, pp. 105-110.
- Sebillotte M. and J.M. Meynard, (1990) Systemes de culture, systemes d' elevage et pollutions azotees, in Calvet (ed.) *Nitrates, agriculture, eau*, Inra-Editions, Versailles, pp. 289-308.
- Senat Francais, (1997) Natura 2000: de la difficulté de mettre en oeuvre une directive européenne, *Rapport d'information n^o 309*.
- Stanners D. and P. Bourdeau (eds). (1995). *Europe's environment - The Dobris assesment*, European Environment Agency, (1995)
- Suàrez, F., Oñate, J., Malo, J. and B. Peco, (1998) La aplicación del Reglamento Agroambiental 2078/92/CEE y la Conservación de la Naturaleza en España. *Revista Española de Economía Agraria*. Para publicar.
- Tracy, M. (1997). *Agricultural Policy in the European Union and Other Market Economics*. Agricultural Policy Studies (2nd ed), Belgium in association with AGRA FOCUS, Brussels, 37-49.

- Vlahos, G. and N. Beopoulos, (1997) Agrienviromental Policy in Greece. A first assessment of the implementation of EU Reg. 2078/92. Paper presented in the XVII Congress of the European Society for Rural Sociology 25-29 August 1997, Chania, Greece.
- Whitby M. and P. Lowe, (1994). *Incentives for Countryside Management*. CAB International, Walingford Oxon, 1
- Wilson, G.A., (1997) Selective targeting in Environmetally Sensitive Areas: Implications for farmers and the environment. *Journal of Environmental Planning and Management*, 40 (2), pp. 199-215.
- Υπουργείο Γεωργίας, (1994) Γενικό Πλαίσιο Εφαρμογής του Κανονισμού ΕΕ/2078/92. Αθήνα
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.). (1998) Πρώτη εθνική αναφορά στη σύμβαση για τη βιολογική ποικιλότητα - Ελλάδα, Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Διεύθυνση Περιφερειακού Σχεδιασμού, Τμήμα Διαχείρισης Φυσικού Περιβάλλοντος.