

Ερημοποίηση

Ανθρώπινη απουσία
και στείרותα των τόπων

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ - ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΝΙΚΟΣ ΜΠΕΡΟΠΟΥΛΟΣ ΚΑΙ ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ Γ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ

GUTENBERG • ΑΘΗΝΑ

Η καταπολέμηση της ερημοποίησης από την ΚΑΠ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΒΛΑΧΟΣ

Τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα: μια πρόταση με πολλαπλή στόχευση

Οι ενισχύσεις που δόθηκαν στους παραγωγούς της Ε.Ε. ως συνέπεια του πρώτου Κανονισμού 2078/92/ΕΚ σχετικά με την εφαρμογή μεθόδων που συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις της προστασίας του περιβάλλοντος, καθώς και με τη διατήρηση του φυσικού χώρου, τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα (ΑΠΜ), όπως ονομάστηκαν, τη στιγμή που η αμφισβήτηση της «νομιμότητας» της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) εντεινόταν, από πολλούς θεωρήθηκαν και προβλήθηκαν ως η πλέον αποτελεσματική και κατάλληλη λύση, που με την επίτευξη τριών βασικών στόχων, θα έδινε απάντηση ταυτόχρονα σε τρία προβλήματα. Ο πρώτος στόχος ήταν, φυσικά, η προστασία και η βελτίωση του περιβάλλοντος.

Παράλληλα, η στρεμματική ή η ανά ζώο απόδοση θα παρέμενε σταθερή, με την προϋπόθεση ότι δε μειωνόταν, στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων, σε σύγκριση με την εφαρμογή εντατικότερων πρακτικών και έτσι θα επιτυγχανόταν ο δεύτερος στόχος που ήταν ο περιορισμός των πλεονασμάτων. Η μείωση των επιδοτούμενων πλεονασμάτων, πέραν του προφανούς κοινωνικού οφέλους, συντελούσε και στην αύξηση της ευελιξίας της Ε.Ε. στις πολυμερείς διαπραγματεύσεις για την απελευθέρωση του εμπορίου που τότε βρισκόταν στο τελικό στάδιο του Γύρου της Ουρουγουάης.

Ταυτόχρονα με τη μείωση των πλεονασμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος, το εισόδημα των παραγωγών θα μπορούσε να σταθεροποιηθεί ή και να αυξηθεί, επιτυγχάνοντας τον τρίτο στόχο, μέσω της αποζημίωσης για απώλειες λόγω της εφαρμογής των μέτρων. Επιπροσθέτως προβλεπόταν, πέραν της αντιστάθμισης της απώλειας εισοδήματος, ένα κίνητρο συμμετοχής των παραγωγών, το οποίο με τον εφαρμοστικό Κανονισμό ΕΟΚ/746/96 ορίστηκε σε 20% επί της υπολογιζόμενης απώλειας. Το εισόδημα θα ενισχυόταν επίσης με τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, και τη συνακόλουθη αύξηση της τιμής των προϊόντων, που θα παράγονταν με φιλικότερες προς το περιβάλλον πρακτικές. Σαν παράδειγμα για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας αναφέρονταν τα προϊόντα της βιολογικής γεωργίας, τα οποία εξασφαλίζουν ευκολότερη διάθεση και καλύτερες τιμές στην αγορά. Η χρηματοδότηση των ΑΠΜ προβλεπόταν να γίνει από τον τομέα Εγγυήσεων του Γεωργικού Ταμείου, με την ειδική πρόβλεψη ότι τα Κράτη Μέλη (ΚΜ) θα έπρεπε να συνεισφέρουν το 25% στις περιοχές του Στόχου 1 και το 50% στις εκτός Στόχου 1 περιοχές. Οι εκμεταλλεύσεις που συμμετείχαν αναλάμβαναν συνήθως πενταετείς δεσμεύσεις, ενώ υπήρχαν και περιπτώσεις εικοσαετούς δέσμευσης. Το γεγονός, λοιπόν, ότι τα ΑΠΜ εντάχθηκαν στον πυρήνα της ΚΑΠ, δεν σήμαινε ότι δεν παρουσίαζαν ιδιαιτερότητες σε σχέση με τα έως τότε υπάρχοντα προγράμματα ενισχύσεων. Εκτός της συγχρηματοδότησης παρουσίαζαν άλλες δύο σημαντικές ιδιαιτερότητες. Η πρώτη αφορούσε τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της εφαρμογής τους, στο σκέλος που αφορούσε τα ΚΜ, τα οποία υποχρεώνονταν να καταρτίσουν και να θέσουν σε εφαρμογή τέτοια μέτρα, ενώ η υιοθέτησή τους από τους παραγωγούς ήταν αυστηρά προαιρετική.

Στην τρίτη ιδιαιτερότητα θα σταθούμε περισσότερο γιατί είχε ως αποτέλεσμα αυτό που τελικά χαρακτήρισε τα ΑΠΜ, δηλαδή την ποικιλομορφία τους. Με δεδομένη την πολυμορφία των περιβαλλοντικών και φυσικών συνθηκών αλλά και των γεωργικών διαρθρώσεων, τέθηκαν στόχοι σε κοινοτικό επίπεδο και παραχωρήθηκαν ελευθερίες προκειμένου να επιτευχθεί η προσαρμογή στις εθνικές και, κυρίως, στις τοπικές συνθήκες. Η απαίτηση για προγράμματα προσαρμοσμένα σε τοπικό επίπεδο διέτρεχε τον κανονισμό, προβλεπόταν δε η σύνταξη ολοκληρωμένων προγραμμάτων κατά ζώνες.

Στο πλαίσιο των σκοπών που έθεταν τα μέτρα, συγκαταλεγόταν και η προώθηση μεθόδων που θα μείωναν τη ρύπανση γεωργικής προέλευσης, εκτατικών μεθόδων καλλιέργειας και εκτροφής, σύμφωνων με τους «κανόνες προστασίας και βελτίωσης του περιβάλλοντος, του φυσικού χώρου, του τοπίου, των φυσικών πόρων, των εδαφών καθώς και της γενετικής πο-

λυμορφίας». Γινόταν επιπρόσθετα αναφορά στην αλλαγή ή διατήρηση συγκεκριμένων χρήσεων γης και πρακτικών, όπως η μετατροπή αρόσιμων γαιών σε εκτατικούς βοσκοτόπους, η συντήρηση εγκαταλελειμμένων γεωργικών και δασικών εκτάσεων, η μακροχρόνια παύση καλλιέργειας γεωργικών εκτάσεων, καθώς και η εξασφάλιση πρόσβασης και ψυχαγωγίας του κοινού σ' αυτές (κάτι που, εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου, από πολύ λίγες χώρες εφαρμόστηκε). Οι επιλέξιμες προς ενίσχυση αλλαγές ή διατηρήσιμες πρακτικές, συμπεριελάμβαναν τη σημαντική μείωση αγροχημικών, τη βιολογική γεωργία, την εκτατικοποίηση, τη μείωση της βοσκοφόρτωσης στη βοοτροφία και προβατοτροφία, την εκτροφή τοπικών φυλών απειλούμενων με εξαφάνιση, τη δημιουργία βιοτόπων και εθνικών δρυμών ή την προστασία υδρολογικών συστημάτων.

Τέλος, αναγνωρίζοντας τις δυσκολίες που θα δημιουργούσε, στην εφαρμογή των καινοτόμων ΑΠΜ, η έλλειψη γνώσεων των παραγωγών αλλά και η δυσκολία κατανόησης της σκοπιμότητάς τους, προβλεπόταν η ενίσχυση προγραμμάτων κατάρτισης και ευαισθητοποίησης. Τα συγκεκριμένα προγράμματα, όπως αναφερόταν σε ξεχωριστό άρθρο του κανονισμού, θα είχαν ως προτεραιότητα τη στήριξη για την εφαρμογή ορθών γεωργικών πρακτικών και προγραμμάτων βιολογικής γεωργίας. Περιελάμβαναν επιδεικτικά – πιλοτικά προγράμματα και προέβλεπαν ενίσχυση που έφτανε ως τις 2.500 Ευρωπαϊκές Νομισματικές Μονάδες για κάθε εκπαιδευόμενο που θα ολοκλήρωνε την εκπαίδευση. Ένα ποσό διόλου ευκαταφρόνητο ακόμα και σήμερα.

Η εφαρμογή αγροπεριβαλλοντικών μέτρων στην Ε.Ε.

Κατά την πρώτη περίοδο της εφαρμογής τους, η χρηματοδότηση των ΑΠΜ κάλυψε το 3,6% των συνολικών πόρων της ΚΑΠ (ΕΚ 1998), ένα ποσοστό μικρό αλλά όχι αμελητέο αν συγκριθεί με τα ποσοστά της διαρθρωτικής αγροτικής πολιτικής και αργότερα πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης με αρκετά περισσότερα χρόνια εφαρμογής, το οποίο ποσοστό έβαινε σταδιακά αυξανόμενο.¹ Από πλευράς συμμετοχής, το 13,4% των γεωργικών

1. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι κατά την τετραετία 1997-2000 από τις δαπάνες του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, που κατά μέσον όρο ανήλθαν στα 44,3 δις ΕΝΜ ή € ετησίως το 10% αφορούσε το διαρθρωτικό τομέα (Προσανατολισμό) και ένα 6% αφορούσε το σκέλος της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης του τομέα εγγυήσεων. [Chttp://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2000/table-en/en34.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2000/table-en/en34.htm) Πρόσβαση 5/6/2006.

εκμεταλλεύσεων της Ε.Ε. συμμετείχαν σε τουλάχιστον ένα ΑΠΜ. Οι δραστηριότητες αυτών των εκμεταλλεύσεων αφορούσαν το 19,4% της χρησιμοποιούμενης γεωργικής έκτασης (ΧΓΕ) της Ε.Ε., ποσοστό που ξεπερνούσε το στόχο του 15% που είχε τεθεί το 1993 στο 5ο Πρόγραμμα Δράσης της Επιτροπής για το Περιβάλλον (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 1993). Η απαίτηση για τοπικά προσαρμοσμένα προγράμματα και η διακριτική ευχέρεια που δόθηκε στα ΚΜ, όταν ο βαθμός αποκέντρωσης της εξουσίας, το επίπεδο ανάπτυξης συμμετοχικών διαδικασιών σχεδιασμού και η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης παρουσίαζαν μεγάλες διαφοροποιήσεις, είχαν σαν λογικό επακόλουθο μεγάλη ποικιλία τόσο στη φύση των μέτρων όσο και στις διαδικασίες σχεδιασμού, εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησής τους.

Υπήρξαν μέτρα που συνδέθηκαν περισσότερο με κοινωνικούς στόχους ενίσχυσης του γεωργικού πληθυσμού και συνέχισης της γεωργικής δραστηριότητας ή και με τη δυνατότητα ενίσχυσης περιοχών και γεωργικών συστημάτων που είχαν αποκλειστεί μέχρι τότε από τις επιδοτήσεις. Αφορούσαν δε συστήματα στα οποία η συνέχιση της εκτατικής γεωργικής δραστηριότητας απειλούνταν καταρχάς από την τάση προς την εντατικοποίηση, όπως στην περίπτωση των εκτατικών βοσκότοπων στη Γαλλία, όπου η κύρια υποχρέωση των εντασσόμενων στο πρόγραμμα (Prime a l'herbe) ήταν να διατηρήσουν τις εκτάσεις με χορτονομή, αντί να στραφούν σε επιδοτούμενες άρα περισσότερο προσοδοφόρες αλλά και εντατικότερες καλλιέργειες. Απειλή όμως αποτελούσαν και οι τάσεις προς την εγκατάλειψη, όπως τα συστήματα πολυκαλλιέργειας (συνδυασμός πολυτεμαχισμένων ετήσιων και δενδρωδών καλλιεργειών αλλά και μικρής κλίμακας κτηνοτροφίας) στη βόρεια Πορτογαλία, για τα οποία καταρτίστηκε ειδικό πρόγραμμα διατήρησής τους (Deblitz and Plankl 1998).

Σε άλλα μέτρα ο προσανατολισμός προς την περιβαλλοντική προστασία ή και βελτίωση ήταν ευκρινέστερος και ευθύς. Ένα κεντρικό ζήτημα που αναδείκνυαν συγκεκριμένα τα μέτρα ήταν αυτό του κόστους και της δίκαιης κατανομής των πόρων. Η κύρια παράμετρος διαμόρφωσης του κόστους δεν φαίνεται να ήταν τελικά ο βαθμός εντατικότητας των παραγωγικών συστημάτων (EC 1998), αλλά η κατά μονάδα αξία παραγωγής. Όπου η αξία του παραγόμενου προϊόντος ήταν αυξημένη (και λόγω του υψηλού ποσού της επιδότησης), το πρόγραμμα ήταν αναγκαστικά δαπανηρό, αφού έστω και μικρή μείωση της παραγωγής σήμαινε σημαντική μείωση του εισοδήματος. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα μέτρα που περιελάμβαναν απλές υποχρεώσεις εκτατικοποίησης π.χ. μείωση των χημικών εισροών, να αποζημιώνουν αρκετά γενναιόδωρα, ενώ αντίθετα υπήρξαν

περιπτώσεις όπου απαιτούνταν σημαντικές αλλαγές στις διαχειριστικές πρακτικές των συμμετεχόντων (όπως μετακινήσεις κοπαδιών) και η αποζημίωση των παραγωγών ήταν ισχνή. Ως επακόλουθο επίσης θεωρήθηκε και το γεγονός ότι κλάδοι παραγωγής που ήδη επιδοτούνταν μέσω της ΚΑΠ λάμβαναν μεγαλύτερες ενισχύσεις ανεξαρτήτως περιβαλλοντικού αποτελέσματος.

Παρά το μεγάλο αριθμό και την ποικιλία των ΑΠΜ σ' όλη την Ε.Ε. δεν φαίνεται, κατά την πρώτη προγραμματική περίοδο, να έχουν εκπονηθεί προγράμματα ειδικά σχεδιασμένα για την καταπολέμηση της ερημοποίησης στις ζώνες που απειλούνται από αυτήν. Μόνο παρεμπιπτόντως, σε περιορισμένη κλίμακα και αναζητώντας συσχετισμούς ανάμεσα στα δύο φαινόμενα που συντείνουν στην επιτάχυνση της ερημοποίησης στην περιοχή της Μεσογείου, δηλαδή τη διάβρωση του εδάφους και την εξάντληση των υδροφορέων καθώς και τη δευτερογενή αλάτωση των εδαφών, ανακαλύπτουμε την ύπαρξη μέτρων που φαίνεται να επηρέασαν το φαινόμενο της ερημοποίησης. Από τις δύο συνιστώσες του φαινομένου φαίνεται ότι η διάβρωση είναι αυτή η οποία συγκεντρώνει την προσοχή (EC 1998, Oñate κ.ά. 2004, Povellato and Ferraretto 2004, Oñate and Peco 2005) στα ΑΠΜ ορεινών περιοχών περισσότερο της κεντρικής Ευρώπης όπως π.χ. το αυστριακό ÖPUL και το ελβετικό, και λιγότερο στα αντίστοιχα των νοτιών χωρών.

Σε τρεις βασικούς λόγους θα μπορούσε να αποδοθεί η έλλειψη μέτρων που ως στόχο τους θα έθεταν την καταπολέμηση της ερημοποίησης ή έστω των συνιστωσών της. Ο πρώτος θα μπορούσε να συνοψιστεί στη φράση γεωπόνου γεωργικής ανάπτυξης στη Δυτική Λέσβο: «Όταν καίγεται ένα δάσος όλοι αναγνωρίζουν την καταστροφή, ενώ η διάβρωση είναι μια αργή διαδικασία που δεν φαίνεται» (Βερούλος κ.ά. 2002). Η διαδικασία της διάβρωσης ακολουθεί σαφώς αργούς ρυθμούς, η συσχέτισή της δε με τις επικρατούσες εδαφοκλιματικές συνθήκες είναι πολύ μεγάλη σε σημείο που να θεωρείται ένα σχεδόν αναπόδραστο φυσικό φαινόμενο. Αντίστοιχα και η βελτίωση που επιφέρει ή θα επέφερε ένα πρόγραμμα προστασίας από τη διάβρωση είναι μακροπρόθεσμα ορατή και πάντως όχι εντός των πέντε ετών που διαρκούν σχεδόν όλα τα ΑΠΜ.

Ο δεύτερος λόγος συνίσταται στην πρόσληψη της ερημοποίησης στη Μεσόγειο ως προβλήματος που αφορά αποκλειστικά σχεδόν τη γεωργία, με την έννοια ότι στη συντριπτική πλειονότητα των εκτάσεων που απειλούνται από την ερημοποίηση, η επικρατούσα δραστηριότητα είναι η γεωργική, είτε ως καλλιέργεια είτε ως βόσκηση ή και ως συνδυασμός των παραπάνω. Οι δε επιπτώσεις της, όταν συμπίπτουν περιβαλλοντικοί παρά-

γοντες προδιάθεσης και ακραίες πρακτικές, συμποσούνται στη μείωση της γεωργικής παραγωγικότητας των εδαφών. Συνεπώς και τα αίτια και οι επιπτώσεις του προβλήματος περιορίζονται στη γεωργία.

Τέλος, ο συνδυασμός των παραπάνω αντιλήψεων ως αποτέλεσμα έχει την έλλειψη κινητοποίησης, τόσο από τις τοπικές κοινωνίες (με τις θεσμικές και συλλογικές εκφράσεις τους) όσο και από τη μεριά των περιβαλλοντικών ομάδων πίεσης, με σκοπό τη θέσπιση αγροπεριβαλλοντικών μέτρων που στόχο θα έχουν την καταπολέμηση της ερημοποίησης. Έτσι για την προστασία ή/και τη βελτίωση της βιοποικιλότητας προωθήθηκαν ΑΠΜ με αρκετό ζήλο από τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ, μέτρα που συνδέονταν με την παραγωγή προϊόντων ποιότητας, όπως η βιολογική γεωργία και η ολοκληρωμένη καταπολέμηση εχθρών/ασθενειών καθώς και με τη διαχείριση των καλλιεργειών. Τα συγκεκριμένα μέτρα βρήκαν υποστήριξη από περιβαλλοντικές και καταναλωτικές οργανώσεις, ενώ τα ερείσματα της καταπολέμησης της ερημοποίησης περιορίζονταν στην επιστημονική κοινότητα.

Η αγροπεριβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα

Σχεδιασμός και εφαρμογή του πρώτου αγροπεριβαλλοντικού προγράμματος

Η διαδικασία σχεδιασμού του πρώτου αγροπεριβαλλοντικού προγράμματος ήταν καινοτόμος για την Ελλάδα. Ομάδα εργασίας ειδικών συντάξε την πρώτη, ουσιαστικά, διαγνωστική συνθετική εργασία που αντιμετώπιζε ολοκληρωμένα τη σχέση γεωργικών δραστηριοτήτων και περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Βάσει αυτής της αξιολόγησης συντάχθηκε το πρόγραμμα το οποίο προέβλεπε εννέα συνολικά μέτρα, εκ των οποίων τα τέσσερα αφορούσαν το σύνολο της χώρας, ενώ τα υπόλοιπα επικέντρωναν σε συγκεκριμένες περιοχές της χώρας (βλέπε Πίνακα 1).

Το φιλόδοξο του εγχειρήματος διαφαίνεται με την πρώτη ματιά. Μια μεγάλη έκταση, 4.785 εκατομμύρια στρέμματα (6% της ΧΓΕ) προβλεπόταν να καλυφθεί από τα ΑΠΜ, ήδη από την πρώτη περίοδο εφαρμογής.

Σε επίπεδο σχεδιασμού επιτεύχθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό αντιστοίχιση των μέτρων με τα περιβαλλοντικά προβλήματα. Το πρόγραμμα αφιέρωνε σημαντικότατο ποσοστό των πόρων του στην προστασία των εδαφών από τη διάβρωση. Περιλαμβάνονταν προβλέψεις για την εκτατικοποίηση της κτηνοτροφίας με τη μείωση της πίεσης από τη βόσκηση (μία από τις κύριες αιτίες διάβρωσης), αλλά και για τη διαχείριση τόσο των καμένων όσο και των εγκαταλελειμμένων, και κατά συνέπεια ευπρόσβλητων στις

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Πρώτη περίοδος εφαρμογής ΑΠΜ στην Ελλάδα.
Κανονισμός ΕΟΚ/2078/92 – Αρχικός Σχεδιασμός

Μέτρα	Στόχοι	Έκταση	% Προϋπολογισμού
<i>Εθνικής εμβέλειας</i>			
Βιολογική γεωργία	<ul style="list-style-type: none"> • Μείωση της ρύπανσης • Προστασία άγριας ζωής - δημόσιας υγείας 	60.000	4,05
Μακροχρόνια παύση καλλιέργειας	<ul style="list-style-type: none"> • Αύξηση βιοποικιλότητας • Προστασία υδάτων 	300.000	10,50
Κατάρτιση/εκπαίδευση/ ευαισθητοποίηση		1,78	
Προστασία από τη διάβρωση/ εκτατικοποίηση κτηνοτροφίας/ αποκατάσταση καμένων γεωργικών εκτάσεων/διαχείριση εγκατα- λελειμμένων γεωργικών εκτάσεων	<ul style="list-style-type: none"> • Προστασία από τη διάβρωση • Προστασία χλωρίδας, πανίδας από φωτιά 	3.800.000	64,00
<i>Τοπικά</i>			
Μείωση νιτρορύπανσης γεωργικής προέλευσης στο Θεσσαλικό κάμπο	<ul style="list-style-type: none"> • Μείωση νιτρορύπανσης επιφανειακών και υπόγειων υδροφορέων 	250.000	6,16
Διατήρηση απειλούμενων τοπικών φυλών	<ul style="list-style-type: none"> • Προστασία βιοποικιλότητας 	11.435 ΖΜ	0,71
Διατήρηση καλλιεργούμενων ειδών και ποικιλιών	<ul style="list-style-type: none"> • Προστασία βιοποικιλότητας 	25.000	0,46
Διατήρηση αγροτικού τοπίου	<ul style="list-style-type: none"> • Προστασία πολιτιστικής κληρονομιάς • Προστασία εδάφους, χλωρίδας και πανίδας 	350.000	10,94
Διατήρηση βιότοπων εξαιρετικής σημασίας	<ul style="list-style-type: none"> • Διατήρηση χλωρίδας και πανίδας • Προστασία βιοποικιλότητας 		1,45

Πηγή: Μπεόπουλος και Βλάχος (1999).

πυρκαγιές, εκτάσεων. Η συντήρηση των αναβαθμίδων, αναπόσπαστου στοιχείου του τοπίου, που περιλαμβανόταν στο μέτρο για την προστασία του αγροτικού τοπίου αναμενόταν να διαδραματίσει θετικό ρόλο στην προστασία από τη διάβρωση άρα και στην ανάσχεση του φαινομένου της ερη-

μοποίησης. Δεν θα μπορούσε όμως να μην παρατηρήσει κανείς τη σχεδόν παντελή έλλειψη αντιμετώπισης του εξαιρετικά σημαντικού ζητήματος της χρήσης του αρδευτικού νερού.

Στο επίπεδο της πράξης, όμως, τα πράγματα εξελίχθηκαν διαφορετικά. Η συμμετοχική διαδικασία που υιοθετήθηκε στα αρχικά στάδια δεν βρήκε τη συνέχειά της κατά τη διάρκεια της εφαρμογής. Την ευθύνη ανέλαβε εξ ολοκλήρου ο κεντρικός μηχανισμός του Υπουργείου Γεωργίας, με τις Διευθύνσεις Γεωργίας, στα πρώτα τους βήματα ως υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, σε διοικητικό διεκπεραιωτικό ρόλο. Οι θεσμοθετημένες επιτροπές παρακολούθησης δεν έπαιξαν ποτέ το ρόλο ο οποίος θεωρητικά τους ανατέθηκε αφού συγκλήθηκαν σπανίως ή και ποτέ.

Η Ελλάδα παρά το ότι είναι πέμπτη στην Ε.Ε. των 15 σε ΧΓΕ (57,41 εκατομμύρια στρέμματα),² από πλευράς ποσοστού απορρόφησης κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής ξεπέρασε μόνο το Λουξεμβούργο με ΧΓΕ της τάξης των 1,27 εκατομμυρίων στρεμμάτων (ΕC 1998). Τα προγράμματα που τελικά εφαρμόστηκαν, αν και το κόστος τους ανά στρέμμα ενταγμένης έκτασης ήταν αρκετά υψηλό (το τρίτο υψηλότερο και υπερδιπλάσιο του κοινοτικού μέσου όρου), καλύπτουν κάτω από το 1% της χρησιμοποιούμενης γεωργικής γης. Αλλά και από πλευράς συμμετοχής εκμεταλλεύσεων φαίνεται ότι λιγότερες από το 1% συμμετείχαν.

Εκ των τεσσάρων εθνικής εμβέλειας μέτρων μόνο δύο τελικά εφαρμόστηκαν. Συγκεκριμένα, το μέτρο για την ενίσχυση της βιολογικής γεωργίας και αυτό της μακροχρόνιας (εικοσαετούς) παύσης καλλιέργειας και μάλιστα κυρίως το ένα σκέλος του που αποσκοπούσε στη δημιουργία οικοτόπων. Τα άλλα δύο εθνικής εμβέλειας μέτρα είχαν χειρότερη μοίρα, καθώς δεν υποβλήθηκαν ποτέ οι εξειδικευμένες προτάσεις στην Επιτροπή, παρά το αυξημένο ειδικό βάρος του μέτρου της προστασίας από τη διάβρωση στο ελληνικό αγροπεριβαλλοντικό πρόγραμμα, αλλά και τη σημασία του φαινομένου της διάβρωσης, με δεδομένο ότι το 38% της επικράτειας της χώρας απειλείται από τη διάβρωση (Υπουργείο Γεωργίας 1990). Αλλά και η μη υποβολή άρα και μη εφαρμογή του δεύτερου εθνικής εμβέλειας μέτρου συνιστούσε σοβαρή παράλειψη. Η ευαισθητοποίηση/ενημέρωση των παραγωγών ήταν σημαντική τόσο για την αποδοχή του προγράμματος όσο

2. Η ΧΓΕ της χώρας στη συγκεκριμένη έκθεση της Επιτροπής (ΕC 1998) προκύπτει ως το άθροισμα μεγεθών από διαφορετικές πηγές της ΕΣΥΕ και συγκεκριμένα της κατηγορίας «γεωργική έκταση» από τις Γεωργικές Στατιστικές (περίπου 35 εκατομμύρια στρέμματα) και της κατηγορίας «ιδιωτικοί βοσκότοποι» (περίπου 22 εκατομμύρια στρέμματα) από τα προαπογραφικά στοιχεία.

και για την επίτευξη των στόχων του, δεδομένου ότι τα ΑΠΜ σηματοδοτούσαν μια αλλαγή του παραγωγικού προτύπου. Μπορεί οι απαιτήσεις για αλλαγές των πρακτικών να μην ήταν ιδιαίτερα σημαντικές, η απόφαση όμως να ενσωματώσουν στη στρατηγική τους τη μείωση της παραγωγικότητας των εκμεταλλεύσεων τους ήταν δύσκολη για τους παραγωγούς και η σωστή, επαρκής και τεκμηριωμένη ενημέρωσή τους προς αυτή την κατεύθυνση αναγόταν σε βασική και αναγκαία προϋπόθεσή τους.

Από τα ζωνικά μέτρα εφαρμόστηκαν δύο, αυτό της διατήρησης των απειλούμενων τοπικών φυλών ζώων, και το μέτρο μείωσης της νιτρορύπανσης στο Θεσσαλικό κάμπο με πεδίο εφαρμογής την περιφέρεια Θεσσαλίας και το οροπέδιο του Δομοκού.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η προτεραιότητα (με αποτέλεσμα την αποκλειστικότητα) στην εφαρμογή μέτρων στα οποία ο αρχικός σχεδιασμός απέδιδε αρκετά μικρό βάρος, λίγο πάνω από το 20% του προϋπολογισμού και ακόμα λιγότερο, το 15%, της προς κάλυψη έκτασης.

Από τα μέτρα που τελικά εφαρμόστηκαν, το μέτρο της ενίσχυσης της βιολογικής γεωργίας ξεπέρασε και σχεδόν διπλασίασε την κάλυψη που αρχικά είχε προβλεφθεί προσεγγίζοντας τα 114.494 επιδοτούμενα στρέμματα (έναντι 60.000 στρεμμάτων του αρχικού σχεδιασμού) και πάνω από 3.000 παραγωγούς (Louloudis κ.ά. 2000). Θα μπορούσε να αναγνωριστεί έμμεση επίδραση της βιολογικής γεωργίας στο φαινόμενο της ερημοποίησης, αφού στο σχετικό με τη βιολογική γεωργία κανονισμό ΕΟΚ/2092/91 αναφέρεται η υποχρέωση του παραγωγού να διαχειρίζεται την εκμετάλλευση έτσι ώστε να αποφεύγεται η περιβαλλοντική υποβάθμισή της. Βέβαια η μη εξειδίκευση της γενικόλογης αυτής αναφοράς σε συγκεκριμένες και ελέγξιμες πρακτικές και μεθόδους, είτε στον κανονισμό, είτε σε άλλα συνοδευτικά νομοθετικά, διοικητικά ή άλλα κείμενα είτε σε κοινοτικό, είτε σε εθνικό επίπεδο υπονόμει την αποτελεσματικότητά της. Πάντως, η επέκταση της βιολογικής γεωργίας στις ορεινές και ημιορεινές περιοχές (σχεδόν οι μισές από τις υπό βιολογική καλλιέργεια εκτάσεις) και μάλιστα σε δενδρώνες και ελαιώνες που σε μεγάλο βαθμό κινδύνευαν από την εγκατάλειψη, έδωσε νέα ώθηση στη γεωργική δραστηριότητα στις περιοχές αυτές, με αποτέλεσμα τη συντήρηση των αναβαθμίδων, τον καθαρισμό των εκτάσεων και την προστασία από πυρκαγιές.

Το επόμενο εθνικής εμβέλειας μέτρο που εφαρμόστηκε, αυτό της μακροχρόνιας (εικοσαετούς) παύσης καλλιέργειας για τη δημιουργία οικοτόπων και την προστασία των υδροφορέων, ενίσχυσε συνολικά 82 εκμεταλλεύσεις και συνολικά 194.864 στρέμματα. Το δεύτερο υπο-μέτρο αν και εφαρμόστηκε, δεν γνώρισε και πολύ μεγάλη αποδοχή αφού ενισχύθηκαν

26 εκμεταλλεύσεις και λίγο πάνω από 1.700 στρέμματα. Η μη επίτευξη του τελικού στόχου φαίνεται να οφείλεται στην αυστηρή εξειδίκευσή του (γεωργικές εκτάσεις εντός περιοχών του δικτύου ΦΥΣΗ 2000 ή σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές), στις υπερβολικές απαιτήσεις για ελάχιστη έκταση προς ένταξη, αλλά κυρίως στη βίαιη διακοπή του λόγω προβλημάτων στην εφαρμογή και τον έλεγχο. Από τα ζωνικά μέτρα το μέτρο της ενίσχυσης στην εκτροφή τοπικών απειλούμενων φυλών αγροτικών ζώων με 909 συμβάσεις και 26.892 εκτρεφόμενα ζώα εφαρμόστηκε με επιτυχία κατά ένα ποσοστό της τάξης του 50% του αρχικού στόχου.

Το ΑΠΜ που εφαρμόστηκε και θα μπορούσε να επηρεάσει τη διαδικασία της ερημοποίησης είναι αυτό της μείωσης της νιτρορύπανσης γεωργικής προέλευσης στο Θεσσαλικό κάμπο, περιοχή στόχο για το Εθνικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Ερημοποίησης (ΕΣΚΕ) που εκδόθηκε από τη σχετική επιτροπή (ΕΕΚΕ 2000). Το μέτρο, όπως εφαρμόστηκε κατά την πρώτη περίοδο, στόχευε στη βελτίωση της ποιότητας των υπόγειων και επιφανειακών υδάτων και έμμεσα στη μείωση της χρησιμοποιούμενης ποσότητας. Ενίσχυε την κλασματική χρήση κρυσταλλικών, ευδιάλυτων στο νερό λιπασμάτων, στην καλλιέργεια του βαμβακιού σε ποσότητα μειωμένη κατά 40% από την έως τότε επικρατούσα πρακτική. Τέλος, ενθάρρυνε, χωρίς όμως να ενισχύει οικονομικά, τη χρήση στάχδην άρδευσης, συστήματος που συνεπάγεται σημαντική εξοικονόμηση νερού, και, στην αρχή τουλάχιστον, επέβαλε την αμειψισπορά τμήματος της εκμετάλλευσης με φθινοπωρινά σιτηρά. Η έμμεση, έστω, προσπάθεια για την εξοικονόμηση νερού αποδείχθηκε ότι δεν αποτέλεσε σταθερό στόχο κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του μέτρου, αφού ήδη στον τρίτο χρόνο, ο κατάλογος των προς αμειψισπορά καλλιεργειών εμπλουτίστηκε και με άλλες αρδευόμενες καλλιέργειες, π.χ. ο πλέον υδροβόρος αραβόσιτος. Στο μέτρο συμμετείχαν 3.669 εκμεταλλεύσεις με 428.966 στρέμματα (έως το 1999). Η συντριπτική πλειοψηφία (το 71%) τόσο των εκμεταλλεύσεων όσο και των στρεμμάτων (75%) που ενισχύθηκαν βρίσκονταν στο νομό Λάρισας. Μόνοι οι συμμετέχοντες στο συγκεκριμένο νομό υπερκάλυψαν το στόχο των 250.000 στρεμμάτων που είχε τεθεί αρχικά για όλο τον κάμπο. Οι περιοχές που συμμετείχαν είναι από τις πλέον προβληματικές από πλευράς χρήσης των υδατικών πόρων. Η ταπείνωση του υδροφόρου ορίζοντα και η υπαλμύρωση των αρδευτικών υδάτων συναντώνται στο Θεσσαλικό κάμπο συχνότερα από οποιαδήποτε άλλη περιοχή της χώρας.

Η δεύτερη περίοδος εφαρμογής της αγροπεριβαλλοντικής πολιτικής

Μια πρώτη αλλαγή που επήλθε στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της αγροπεριβαλλοντικής πολιτικής κατά την έναρξη της δεύτερης περιόδου εφαρμογής της στην Ελλάδα, όπου τα ΑΠΜ είχαν πια ενσωματωθεί στον κανονισμό αγροτικής ανάπτυξης Ε.Ε./1257/99, ήταν και η δημιουργία μιας Αρχής Διαχείρισης που ανέλαβε το σχεδιασμό και την παρακολούθηση του προγράμματος. Ο σχεδιασμός έγινε στα πλαίσια του Εγγράφου Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΠΑΑ), που περιελάμβανε τέσσερις άξονες: (α) ενίσχυση των παραγωγών στις λιγότερο ευνοημένες (ορεινές-προβληματικές) περιοχές, γνωστή ως εξισωτική αποζημίωση, (β) πρόωρη συνταξιοδότηση των αγροτών, (γ) ΑΠΜ και (δ) δάσωση γεωργικών γαιών. Το κοινό χαρακτηριστικό τους ήταν ότι, αν και ανήκαν στα διαρθρωτικά μέτρα, στις περιφέρειες του Στόχου 1, δηλαδή τις περιφέρειες με σοβαρά διαρθρωτικά προβλήματα, συγχρηματοδοτούνταν με 85% από το σκέλος των εγγυήσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ). Η διαδικασία που ακολουθήθηκε στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση ήταν συγκεντρωτική. Παρά τη σύγκληση ανά εξάμηνο της επιτροπής παρακολούθησης, η εμπλοκή των αυτοδιοικητικών υπηρεσιών, κοινωνικών εταίρων, ειδικών και ΜΚΟ δεν φαίνεται να υπερέβη τα πλαίσια μιας απλής ενημέρωσης και όπου χρειαζόταν διεκπεραίωσης διαδικασιών.

Μία αρχική παρατήρηση είναι ότι με αυτήν τη ρύθμιση της Ε.Ε. τα μέτρα, αναπόφευκτα, χωρίστηκαν σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει την εξισωτική αποζημίωση και την πρόωρη συνταξιοδότηση, μέτρα καθαρά κοινωνικού χαρακτήρα, εξαιρετικά δημοφιλή τόσο στους αγρότες και στις πολιτικές ηγεσίες όσο και στο διοικητικό μηχανισμό, γιατί είναι απλά και εύκολα στο σχεδιασμό, την εφαρμογή και την απορρόφηση, της οποίας τους ρυθμούς αυξάνουν χωρίς ιδιαίτερη προσπάθεια. Η άλλη κατηγορία, με τα αγροπεριβαλλοντικά και τη δάσωση γεωργικών γαιών, περιλαμβάνει μέτρα μη άμεσης πολιτικής ανταπόκρισης, ιδιαίτερων απαιτήσεων και περιορισμών για τους παραγωγούς, καινοτόμα στο σχεδιασμό, απαιτητικά στην εφαρμογή, και συνεπώς δύσκολα στην απορρόφηση. Ζητήματα με ειδικό βάρος για το διοικητικό μηχανισμό, που κλήθηκε να τα σχεδιάσει, να τα εφαρμόσει και να τα παρακολουθήσει. Σε συνθήκες λοιπόν περιορισμένων πόρων, τόσο χρηματοδοτικών όσο και ανθρώπινων, για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των τεσσάρων αξόνων του ΕΠΑΑ, ήταν σχεδόν αυτονόητο ότι η προτεραιότητα, τόσο η χρηματοδοτική όσο και η χρονική, θα δινόταν στα δημοφιλή και εύκολα υλοποιήσιμα μέτρα. Ενδει-

κτικό των παραπάνω είναι ότι κατά την κατανομή των πόρων του ΕΠΑΑ, το ήδη μικρό ποσοστό που προοριζόταν αρχικά για τα αγροπεριβαλλοντικά (15%), μετά από αναθεώρηση το 2005 μειώθηκε στο μισό περίπου, αφού σε απόλυτες τιμές από 400 εκατομμύρια ευρώ έφτασε στα 208 εκατομμύρια ευρώ. Η μείωση αποδόθηκε στον απογοητευτικά χαμηλό ρυθμό απορρόφησης 22% έως το τέλος του 2004, όταν ο μέσος όρος του ΕΠΑΑ στο σύνολό του ήταν 66%. Στον Πίνακα 2 διακρίνεται το χρηματοδοτικό βάρος που δόθηκε στα επιμέρους μέτρα. Τα τέσσερα από τα 12 αρχικά (αργότερα 13 και τελικά 17)³ μέτρα θα μπορούσαν να συνδεθούν με τους δύο παράγοντες που συνδέονται με την ερημοποίηση, δηλαδή τη διάβρωση του εδάφους και τη διαχείριση του αρδευτικού ύδατος.⁴

Η Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Ερημοποίησης που λειτουργούσε υπό την αιγίδα του Υπουργείου Γεωργίας, είχε εκδώσει και δημοσιοποιήσει το ΕΣΚΕ από το 2000, το οποίο μάλιστα είχε γίνει αποδεκτό με Κοινή Υπουργική Απόφαση από το 2001.⁵ Ωστόσο αυτό σε καμιά από τις αναθεωρήσεις δεν ελήφθη υπόψη, έστω υπό τύπον αναφοράς.

Ένα από τα μέτρα προβλέπει τη συνέχεια και επέκταση του προγράμματος για τη νιτροϋπόπανση στο Θεσσαλικό κάμπο. Προεκτείνεται σε όλες τις αρδευόμενες καλλιέργειες και σε άλλες περιοχές και ο στόχος της εξοικονόμησης νερού αποκτά ακόμα μεγαλύτερο βάρος, αφού στις τρεις από τις τέσσερις εναλλακτικές μεθόδους εφαρμογής περιλαμβάνει την αμειψισπορά με ξηρική καλλιέργεια ή αγρανάπαυση σε ποσοστό 20 έως 25% της έκτασης της εκμετάλλευσης, με αντίστοιχη εξοικονόμηση του αρδευτικού ύδατος. Η επιλέξιμη έκταση ενώ το 2000 δεν ξεπερνούσε κατά πολύ τα 280.000 στρέμματα, αργότερα ανήλθε σε 930.000 στρέμματα, εκ των οποίων τα 600.000 στρέμματα ανήκουν στο Θεσσαλικό κάμπο. Το χρηματοδοτικό βάρος του μέτρου αυξήθηκε ανάλογα και από το 14,6% του προϋπολογισμού του αγροπεριβαλλοντικού προγράμματος που κάλυπτε

3. Κατά την αναθεώρηση του 2005, προστέθηκαν τέσσερα νέα μέτρα, που επικεντρώνονταν σε συγκεκριμένες περιοχές. Εγκρίθηκαν τα μέτρα για την προστασία του παραδοσιακού ελαιώνα της Αμφισσας, τη διατήρηση του παραδοσιακού αμπελώνα της νήσου Θήρας, την περιβαλλοντική προστασία των λιμνών της Δυτικής Μακεδονίας: «Λίμνες Βεγορίτιδας - Πετρών», «Λίμνες Χειμαδίτιδας - Ζάζαρης», καθώς και την προστασία της λίμνης Δοϊράνης.

4. Ένα μέτρο που καταργήθηκε χωρίς να εφαρμοστεί, η ενίσχυση των εκμεταλλεύσεων για την κατάρτιση και εφαρμογή Σχεδίων Περιβαλλοντικής Διαχείρισης, περιελάμβανε προβλέψεις τόσο για το έδαφος όσο και για το νερό.

5. ΚΥΑ 99605/3719/23.07.2001/ΦΕΚ Β974, «Αποδοχή του Ελληνικού Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Καταπολέμηση της Ερημοποίησης».

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Σχεδιασμός ΑΠΜ δεύτερης προγραμματικής περιόδου

	Μέτρο	Προϋπολογισμός	Δικαιούχοι	Στρέμματα
1.	Βιολογική γεωργία	107.000	15.000	500.000
2.	Βιολογική κτηνοτροφία	45.740	1.652	564.460
3.	Μακροχρόνια παύση εκμετάλλευσης γεωργικών γαιών	7.000	82	194.864 ⁶
4.	Εκτακτικοποίηση της κτηνοτροφίας	36.100	1.652	564.640
5.	Μείωση της νιτρορύπανσης γεωργικής προέλευσης	111.900	9.000	930.000 ⁷
6.	Περιβαλλοντική προστασία της λίμνης Παμβώτιδας	4.000	260	13.000
7.	Πρόγραμμα απειλούμενων με εξαφάνιση φυλών αγροτικών ζώων	15.000	1.500	80.000
8.	Διατήρηση εκτατικών καλλιεργειών που κινδυνεύουν από γενετική διάβρωση	3.000	900	41.000
9.	Πρόγραμμα διαχείρισης των λιμνών και λιμνοθαλασσών Θράκης. Περιοχές του Δικτύου NATURA 2000: «Δέλτα Νέστου & Λιμνοθάλασσα Κεραμωτής» (Α11500010) και οι «Λίμνες και Λιμνοθάλασσες της Θράκης» (Α 11300009)	12.000	4.000	120.000
10.	Πρόγραμμα διαχείρισης παραλιμνίων εκτάσεων της περιοχής του Δικτύου NATURA 2000: «Λίμνες Βόλβης-Κορώνειας» (Α 12200001)	7.800	1.200	73.000
11.	Διατήρηση και αποκατάσταση φυτοφρακτών	6.573	50.000 ⁸	
12.	Ανακατασκευή αναβαθμίδων σε επικλινείς εκτάσεις για την προστασία των εδαφών από τη διάβρωση	35.000		437.500
13.	Διατήρηση γεωργικών εκτάσεων για την προστασία της άγριας ζωής	8.500		230.000
14.	Προστασία του παραδοσιακού ελαιώνα της Άμφισσας	27.000		60.000
15.	Διατήρηση του παραδοσιακού αμπελώνα της νήσου Θήρας	1.500		15.000
16.	Περιβαλλοντική προστασία των λιμνών περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας: «Λίμνες Βεγορίτιδας-Πετρών», «Λίμνες Χειμαδίτιδας-Ζάζαρης»	10.000		38.000
17.	Προστασία της λίμνης Δοϊράνης	5.000		20.000

Πηγή: ΕΠΑΑ (2005). Επεξεργασία του συγγραφέα.

6. Αφορούν πληρωμές ανεπιλημμένων υποχρεώσεων και μόνο. Δηλαδή, 56 εκμεταλλεύσεις και 193.116 στρέμματα με σκοπό τη δημιουργία οικοτόπων και 26 εκμεταλλεύσεις και 1.748 στρέμματα στρέμματα για την προστασία των υδροφορέων.

7. Εκ των οποίων στη Θεσσαλία 600.000 στρέμματα, στην πεδιάδα της Κωπαΐδας 300.000 στρέμματα και στον Πηνεϊό της Ηλείας 30.000 στρέμματα.

8. Εκ των οποίων στο νομό Έβρου 40.000 στρέμματα και στο νομό Ιωαννίνων 10.000 στρέμματα.

και έφτασε στο 28,2%, ενώ οι πιθανοί δικαιούχοι σχεδόν τριπλασιάστηκαν φτάνοντας τις 9.000.

Το δεύτερο μέτρο αποβλέπει κυρίως στην ανάσχεση του φαινομένου της διάβρωσης μέσω της υποστήριξης της εκτατικοποίησης της κτηνοτροφίας όπου ενισχύεται η μείωση της βοσκοφόρτωσης. Η αυξημένη βοσκοφόρτωση, ειδικά στους βοσκοτόπους με μεγάλες κλίσεις, είναι ένας από τους παράγοντες που επιταχύνουν τη διάβρωση. Με την ίδια λογική και η τόνωση της βιολογικής κτηνοτροφίας, που αποτελεί το τρίτο μέτρο, όπου η βοσκοφόρτωση είναι επίσης ελεγχόμενη, φαίνεται να συντείνει στην καταπολέμηση της διάβρωσης. Δευτερευόντως, θα μπορούσε να παρατηρήσει κάποιος ότι και τα δύο αυτά μέτρα με τον περιορισμό του επιτρεπόμενου φορτίου σε συγκεκριμένες εκτάσεις βοσκής, ενθάρρυναν τους συμμετέχοντες στο πρόγραμμα να χρησιμοποιήσουν και άλλους, λιγότερο προσβάσιμους, βοσκοτόπους οι οποίοι λόγω της μη βόσκησης τους και της αύξησης της βιομάζας, βρίσκονταν περισσότερο εκτεθειμένοι στον κίνδυνο πυρκαγιάς με άμεσο επακόλουθο την επίταση των διαβρωτικών φαινομένων. Το χρηματοδοτικό βάρος, που αντιπροσώπευε περίπου το 21% του προϋπολογισμού, παρέμεινε σταθερό και μετά την πρώτη αναθεώρηση.

Βέβαια η έκταση που προβλεπόταν να καλύψουν και που ήταν λίγο πάνω από 1,1 εκατομμύρια στρέμματα, μόλις ξεπερνά το 2% των βοσκοτόπων της χώρας. Οι 3.300 δικαιούχοι κάλυπταν επίσης ένα πολύ μικρό ποσοστό των εκμεταλλεύσεων με ζώα. Το μέτρο της εκτατικοποίησης της κτηνοτροφίας ήταν ζωνικό, και χωριζόταν σε δύο σκέλη, το ένα αφορούσε νησιωτικές περιοχές και το άλλο ηπειρωτικές. Στη δεύτερη περίπτωση, ενισχυόταν η επέκταση σε άλλους βοσκοτόπους, ενώ στα νησιά λόγω έλλειψης βοσκοτόπων, το μέτρο χρηματοδοτούσε τη μείωση του αριθμού των ζώων. Το παράδοξο είναι ότι ενώ η περιοχή της δυτικής Λέσβου, ήταν μία από τις περιοχές που είχαν επιλεγεί για την εφαρμογή του σχεδίου για την καταπολέμηση της ερημοποίησης, είχε μελετηθεί επί χρόνια και μάλιστα χρησιμοποιήθηκε ως παράδειγμα για την κατάρτιση του ΕΣΚΕ, στο πρόγραμμα για την εκτατικοποίηση της κτηνοτροφίας δεν ήταν μέσα στις «επιλέξιμες» περιοχές. Επιλέξιμες για το μέτρο περιοχές που συμπίπτουν με τις αναφερόμενες στο ΕΣΚΕ ήταν η ανατολική Κρήτη και τα νησιά του κεντρικού Αιγαίου.

Το τέταρτο μέτρο αφορούσε στην ενίσχυση για τη διατήρηση ή/και ανακατασκευή αναβαθμίδων σε επικλινείς εκτάσεις με απώτερο σκοπό την προστασία των εδαφών από τη διάβρωση. Οι αναβαθμίδες, πέραν της σημασίας τους για το τοπίο, είναι ο καλύτερος τρόπος ανάσχεσης της διάβρωσης αλλά και αποθήκευσης νερού και θρεπτικών στοιχείων. Η ενίσχυση

των παραγωγών γι' αυτήν τη δραστηριότητα κρίθηκε απαραίτητη, λόγω του μη παραγωγικού χαρακτήρα της επένδυσης. Αρχικά το ποσό που είχε κατανεμηθεί ανερχόταν στο 20% του αγροπεριβαλλοντικού προϋπολογισμού για την κάλυψη 708.000 στρεμμάτων. Κατά την αναθεώρηση του 2003, χωρίς να έχει δοθεί η δυνατότητα στους παραγωγούς να δείξουν το ενδιαφέρον τους, αφού δεν είχε ξεκινήσει καν η εφαρμογή του μέτρου, ο προϋπολογισμός του περιορίστηκε και κάλυπτε πια ένα ποσοστό μικρότερο του 9% του προϋπολογισμού και οι εκτάσεις μειώθηκαν σε 437.500 στρέμματα.

Από πλευράς εφαρμόζιγς, ως την άνοιξη του 2004 είχαν προκηρυχθεί, με την έννοια ότι μπορούσαν οι παραγωγοί και οι εκμεταλλεύσεις να υποβάλλουν αίτηση πρόκειμένου να ενταχθούν, όλα τα μέτρα εκτός αυτού της διατήρησης εκτατικών καλλιεργειών που κινδυνεύουν από γενετική διάβρωση και φυσικά των τεσσάρων μέτρων που εγκρίθηκαν το 2005.

Τα συνεχιζόμενα, από την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, μέτρα παρουσίασαν υψηλούς ρυθμούς απορρόφησης, αν εξαιρέσουμε το μέτρο της μακροχρόνιας παύσης, όπου δεν σημειώθηκαν νέες εντάξεις, αλλά αντίθετα πραγματοποιήθηκαν διακοπές των χρηματοδοτήσεων (Πίνακας 3). Από τα νέα μέτρα, αυτό της βιολογικής κτηνοτροφίας παρουσίασε εντυπωσιακό ρυθμό απορρόφησης και ειδικά ως προς τις εντασσόμενες εκτάσεις που το 2004 ξεπερνούσαν τις προϋπολογισμένες για όλη την προγραμματική περίοδο, αν και ο αριθμός των ενταχθέντων παραγωγών ήταν μικρότερος κατά πολύ των προβλεπομένων. Το μέτρο της εκτατικοποίησης της κτηνοτροφίας, νέο και αυτό, από πλευράς συμμετοχής των παραγωγών παρουσίασε σχετικά ενθαρρυντικά αποτελέσματα.

Μια σειρά τοπικών μέτρων που προέβλεπαν δράσεις για την εξοικονόμηση νερού δεν σημείωσε επιτυχία από πλευράς απορρόφησης. Μέτρα επικεντρωμένα σε συγκεκριμένες περιοχές, όπως το μέτρο της προστασίας της λίμνης Παμβώτιδας στα Ιωάννινα δεν φαίνεται να προκάλεσαν το παραμικρό ενδιαφέρον, αφού δεν υπεβλήθη καμιά αίτηση ένταξης. Στα άλλα τρία μέτρα, τη διαχείριση των λιμνών και λιμνοθαλασσών Θράκης, τη διαχείριση των παραλίμνιων εκτάσεων των λιμνών Βόλβης-Κορώνειας και τη διατήρηση γεωργικών εκτάσεων για την προστασία της άγριας ζωής, η ανταπόκριση από πλευράς εκμεταλλεύσεων ήταν εξαιρετικά περιορισμένη. Αξίζει να αναφερθεί και η προσπάθεια διατήρησης και αποκατάστασης φυτοφρακτών στους νομούς Έβρου και Ιωαννίνων, γιατί αν και δεν είχε στόχο την εξοικονόμηση του νερού η απορρόφησή του ήταν μηδενική αν και ήταν επικεντρωμένο. Προκαλεί βέβαια εντύπωση ότι τα εξειδικευμένα σε συγκεκριμένες περιοχές μέτρα δεν βρήκαν ανταπόκριση όταν άλλα ορίζοντα στο σχεδιασμό τους και εθνικής εμβέλειας (π.χ. των αναβαθμιδών)

ΠΙΝΑΚΑΣ 3
Εφαρμογή του αγροπεριβαλλοντικού προγράμματος έως τέλος 2004

	Μέτρο	Συμμετέχοντες	Στρέμματα	% έκτασης
1.	3.1. Βιολογική γεωργία	5.123	186.000	76,2
2.	3.2 Βιολογική κτηνοτροφία	940	859.306	109,5
3.	3.3. Μακροχρόνια παύση εκμετάλλευσης γεωργικών γαιών	73	124.400	-
4.	3.4. Εκτακτικοποίηση της κτηνοτροφίας	165 ⁹	68.420	1,2
5.	3.5. Μείωση της νιτρορύπανσης γεωργικής προέλευσης	6.054	679.480	73,0
6.	3.6. Περιβαλλοντική προστασία της λίμνης Παμβώτιδας	0	0	0
7.	3.7. Πρόγραμμα απειλούμενων με εξαφάνιση φυλών αγροτικών ζώων	321	73.090	91,4
8.	3.9. Πρόγραμμα διαχείρισης των λιμνών και λιμνοθαλασσών Θράκης	23	3.025	2,5
9.	3.10. Πρόγραμμα διαχείρισης παραλίμνιων εκτάσεων της περιοχής «Λίμνες Βόλβης-Κορώνειας»	5	844	1,2
10.	3.11. Διατήρηση και αποκατάσταση φυτοφρακτών	0	0	0
11.	3.12. Ανακατασκευή αναβαθμίδων σε επικλινείς εκτάσεις για την προστασία των εδαφών από τη διάβρωση	330	5.510	1,3
12.	3.13. Διατήρηση γεωργικών εκτάσεων για την προστασία της άγριας ζωής	28	1.430	0,6

Πηγή: Διαχειριστική Αρχή ΕΠΑΑ. Προσωπική επικοινωνία το 2005.

9. Στους νομούς Δωδεκανήσων και Κεφαλονιάς - Ιθάκης.

προκάλεσαν αρκετό ενδιαφέρον. Ίσως θα πρέπει κάποιος να αναζητήσει την εξήγηση για το, εκ πρώτης όψεως, παράδοξο στη συγκεντρωτική και ελάχιστα συμμετοχική διαδικασία σχεδιασμού και κατάρτισης των μέτρων, ακόμα και όταν αφορούσαν σε συγκεκριμένες περιοχές.

Κανονιστικές ρυθμίσεις

Η διαμόρφωση των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης

Στην Ε.Ε., από τη δεκαετία του 1980 διατυπώθηκαν προτάσεις για σύνδεση των επιδοτήσεων με τις περιβαλλοντικές επιδόσεις των εκμεταλλεύσεων (Baldock κ.ά. 1993). Τότε προτάθηκαν όροι όπως οικο-συνυπευθυνότητα (eco-responsibility), οικο-συμμόρφωση, αλλά τελικά στην Ελλάδα χρησιμοποιήθηκε ο όρος πολλαπλή συμμόρφωση (ΠΣ), μεταφορά του όρου cross-compliance, ήδη εν χρήσει στις ΗΠΑ, όπου εφαρμόζονταν παρόμοιες ρυθμίσεις από το 1985 (Claasen κ.ά. 2004).

Ο συγκεκριμένος όρος σημαίνει την υποχρέωση, υπό την απειλή κυρώσεων που αφορούν στις επιδοτήσεις, της γεωργικής εκμετάλλευσης, να συμμορφώνεται ο παραγωγός με συγκεκριμένους περιβαλλοντικούς και άλλους κανόνες. Περιορισμοί που αποσκοπούσαν κυρίως στη μείωση των επιδοτούμενων ποσοτήτων ή εκτάσεων/κεφαλών, με παρεμπίπτουσες φιλοπεριβαλλοντικές λειτουργίες, είχαν τεθεί ήδη από τη μεταρρύθμιση του 1992. Παραδείγματα είναι η υποχρεωτική αγρανάπαυση μέρους της καλλιεργούμενης έκτασης, ως όρος για την ενίσχυση μεγάλων εκμεταλλεύσεων σιτηρών και η ελάχιστη έκταση βοσκοτόπων ανά κεφαλή ζώου, ως προϋπόθεση για την εξισωτική αποζημίωση στις λιγότερο ευνοημένες περιοχές. Στη χώρα μας πάντως εφαρμόστηκαν σε πολύ μικρή κλίμακα λόγω του μικρού μεγέθους των εκμεταλλεύσεων, αλλά και λόγω της απροθυμίας της διοίκησης να επιβάλει σχετικούς περιορισμούς.

Η έννοια της συμμόρφωσης μέσω συγκεκριμένων κειμένων και κωδίκων προς καλές ή ορθές, όπως επικράτησε να λέγονται, γεωργικές πρακτικές που στόχο τους είχαν την προστασία του περιβάλλοντος, εμφανίστηκε ήδη από το 1991 στην οδηγία για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης 91/676/ΕΟΚ. Εκεί καθοριζόταν και το πλαίσιο σχετικά με το περιεχόμενο των κωδίκων ορθών γεωργικών πρακτικών που έπρεπε να καταρτίσουν τα ΚΜ. Οι κώδικες αναφέρθηκαν και στον κανονισμό ΕΟΚ/2078/92 για τα ΑΠΜ, αλλά ήταν μόλις το 1999 σε δύο κανονισμούς που εκδόθηκαν ταυτόχρονα σε εφαρμογή της αναθεώρησης που ονομάστηκε Agenda 2000, στον κανονισμό Ε.Ε./1257/99 για την αγροτική ανάπτυξη και στον «οριζόντιο» κανονισμό Ε.Ε./1259/99 περί θέσπισης κοινών κανόνων για

τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της ΚΑΠ, όπου τέθηκε ως προϋπόθεση, για την είσπραξη διαρθρωτικών και άμεσων επιδοτήσεων, η συμμόρφωση των παραγωγών με συγκεκριμένους κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος.¹⁰

Παρά την ταυτόχρονη έκδοση των κανονισμών διαπιστώθηκαν διαφορές στη διατύπωση της απαίτησης για περιβαλλοντική συμμόρφωση που οδήγησαν σε διαφοροποιήσεις στην εφαρμογή της στα ΚΜ. Στον κανονισμό αγροτικής ανάπτυξης (Ε.Ε./1257/99) η απαίτηση για την τήρηση ελάχιστων κανόνων περιβαλλοντικής προστασίας, αναφερόταν ρητά ως υποχρέωση των εκμεταλλεύσεων και ως προϋπόθεση για να είναι οι τελευταίες επιλέξιμες. Αντίθετα, στον οριζόντιο κανονισμό για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης (Ε.Ε./1259/99) η διατύπωση ήταν διαφορετική, αφού προέτρεπε τα ΚΜ να λάβουν περιβαλλοντικά μέτρα που μπορούσαν να περιλαμβάνουν:

- στήριξη ως ανταμοιβή για την ανάληψη αγροπεριβαλλοντικών υποχρεώσεων,
- γενικές υποχρεωτικές περιβαλλοντικές απαιτήσεις,
- ειδικές περιβαλλοντικές απαιτήσεις που συνιστούσαν προϋπόθεση για τις άμεσες πληρωμές.

Αρκετές περιφέρειες αλλά και ΚΜ θεώρησαν ότι οι αναφερόμενες υποχρεώσεις ήταν εκφρασμένες διαζευκτικά και ότι εφόσον εφάρμοζαν αγροπεριβαλλοντικά προγράμματα συμμορφώνονταν με τον κανονισμό. Βέβαια δεν συνηγορούσε υπέρ αυτής της ερμηνείας του κανονισμού ούτε η σαφής αναφορά που γινόταν στη σχετική παράγραφο, σε σύστημα κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του παραγωγού, ούτε το ότι η εφαρμογή ΑΠΜ ήταν ήδη υποχρεωτική για τα ΚΜ. Άλλες περιφέρειες και ΚΜ θεώρησαν ότι το ισχύον νομικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος (εθνικοί ή περιφερειακοί νόμοι ή κώδικες προστασίας των υδάτων, χρήσης εισροών κ.λπ.) κάλυπτε την πρόβλεψη για γενικές απαιτήσεις (π.χ. η Γαλλία και κάποια ομόσπονδα κρατίδια της Γερμανίας). Τέλος, υπήρχαν περιπτώσεις, όπως ήταν η Ελλάδα, όπου καταρτίστηκαν κώδικες ορθών γεωργικών πρακτικών και για το δεύτερο πυλώνα (Ε.Ε./1257/99) και για τις ΚΟΑ (Ε.Ε./1259/99). Η προστασία του εδάφους από τη διάβρωση ήταν μεταξύ των στόχων της ΠΣ, όπως επίσης και τα μέτρα για τη διαχείριση του αρδευτικού ύδατος που ξεκινούσαν από υποδείξεις για τις βέλτιστες πρακτι-

10. Αργότερα η ίδια πρόβλεψη περιλήφθηκε σε άλλες Κοινές Οργανώσεις Αγοράς (ΚΟΑ), όπως αυτή του ρυζιού και του βάμβακος (Ε.Ε./1051/01), όπου οι επιδοτήσεις δεν δίνονταν με τη μορφή των άμεσων επιδοτήσεων.

χές άρδευσης, όπως π.χ. στην Ιταλία και την Ισπανία, και κατέληγαν στην απαίτηση κατοχής άδειας άρδευσης στη Γαλλία.

Με την έναρξη της συζήτησης για την ενδιάμεση αναθεώρηση ανεκόπησαν όλες οι εξελίξεις εν αναμονή των αποφάσεων, οι οποίες διαφαινόταν ότι θα έθεταν το όλο ζήτημα σε νέα βάση. Μάλιστα στη Δανία οι κώδικες που είχαν εκδοθεί καταργήθηκαν χωρίς να αντικατασταθούν. Με την ενδιάμεση αναθεώρηση του 2003 ουσιαστικά τα δύο συστήματα περιβαλλοντικών προϋποθέσεων ενοποιήθηκαν και συνδυάστηκαν με άλλες προβλέψεις. Η περιγραφή τους έγινε σε δύο παραρτήματα του οριζόντιου κανονισμού για τη χορήγηση της ενιαίας αποδεδειμμένης ενίσχυσης, που αντικατέστησε πολλές ΚΟΑ (Ε.Ε./1782/03). Ο δε κανονισμός που αφορούσε το δεύτερο πυλώνα (Ε.Ε./1783/03) παρέπεμπε στα ίδια παραρτήματα. Το πρώτο από αυτά περιελάμβανε 18 κανονιστικά κείμενα, τις κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης, προς τις οποίες έπρεπε να αποδεικνύει συμμόρφωση η εκμετάλλευση. Στο δεύτερο παράρτημα περιγράφονταν αδρά δέκα ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές πρακτικές.

Αναλυτικότερα, οι κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης περιελάμβαναν πέντε οδηγίες της περιβαλλοντικής πολιτικής, κατάλογο με οδηγίες και κανονισμούς που αφορούσαν στη δημόσια υγεία, στην υγεία των ζώων και των φυτών καθώς και στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των ζώων. Προβλεπόταν χρονική κλιμάκωση τριών ετών για την εφαρμογή, με τις οδηγίες που επικέντρωναν στην προστασία του περιβάλλοντος¹¹ να προηγούνται χρονικά και να είναι εφαρμόσιμες το 2005.

Μετά την εφαρμογή των ΑΠΜ, η συμπερίληψη των περιβαλλοντικών κανονιστικών κειμένων ως υποχρέωση της ΠΣ ήταν το δεύτερο βήμα για την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών αρχών στην ΚΑΠ, γεγονός που αποτελούσε επί μακρόν επιδίωξη των διαδοχικών προγραμμάτων δράσης της Ε.Ε. (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο Υπουργών 2002). Δεν αντιμετωπίστηκε, όμως, από τις αγροτικές ομάδες πίεσης, μόνο ως προσπάθεια ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής συνιστώσας. Θεωρήθηκε και ως έμμεση προσπάθεια περαιτέρω μείωσης των ενισχύσεων στη γεωργία. Πέραν των δυσχερειών που αφορούν στη συμμόρφωση των παραγωγών, προέκυψε και άλλη, διαφορετικής τάξης, δυσκολία που δεν είναι άλλη από

11. Περιελάμβαναν τις οδηγίες για την προστασία της βιοποικιλότητας, 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ, για τη διατήρηση των άγριων πτηνών και των φυσικών οικοτόπων αντίστοιχα, δύο οδηγίες για την προστασία των υδάτων από ρύπανση, που προέρχεται τόσο από επικίνδυνες ουσίες (80/68/ΕΟΚ) όσο και από τα νιτρικά γεωργικής προέλευσης (91/676/ΕΟΚ), και τέλος την Οδηγία 86/278 που αφορά τη διαχείριση της ιλύος καθαρισμού λυμάτων.

τη δυσκολία προσαρμογής των ΚΜ στις περιβαλλοντικές οδηγίες. Τα περισσότερα ΚΜ βρισκόνταν, μετά από καταγγελίες της Επιτροπής, σε διαδικασίες παραπομπής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, για καθυστερημένη ή και πλημμελή ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο. Υπήρξε ο φόβος, όχι αδικαιολόγητος, ότι η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στις υποχρεώσεις της ΠΣ, αποτελούσε άλλο ένα εργαλείο πίεσης της Επιτροπής, όταν η τελευταία έκρινε ατελέσφορες τις χρονοβόρες διαδικασίες παραπομπής των ΚΜ στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Προκειμένου να απομακρυνθεί η απειλή περικοπής των ενισχύσεων σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο λόγω της μη ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και κατ' επέκταση, της μη δυνατότητας αξιολόγησης της συμμόρφωσης των παραγωγών σε αυτήν, προβλέφθηκε, στο συμβιβασμό της προεδρίας του 2003, να μη μπορούν να επιβληθούν δημοσιονομικές διορθώσεις (πρόστιμα) στα ΚΜ για νομοθετικές ελλείψεις.

Το παράρτημα που αναφερόταν στις ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές πρακτικές (Πίνακας 4), αποτέλεσε το δεύτερο μέρος των όρων της ΠΣ. Εντύπωση προκαλεί το βάρος που δίνεται στην προστασία του εδάφους, καθώς τρεις από τους τέσσερις τομείς προτεραιότητας αναφέρονται σε αυτό. Η δεύτερη παρατήρηση σχετίζεται με την παντελή έλλειψη πρόβλεψης για την ορθολογική χρήση και διαχείριση του αρδευτικού ύδατος. Και η τρίτη παρατήρηση αναφέρεται στην προσπάθεια αποτροπής ή μείωσης των επιπτώσεων της πιθανολογούμενης, λόγω της αποσύνδεσης των ενισχύσεων από την παραγωγή, παύσης της γεωργικής δραστηριότητας και εγκατάλειψης.

Η πολλαπλή συμμόρφωση στην Ελλάδα

Η Ελλάδα ανήκε στην κατηγορία των ΚΜ που θεώρησαν αναγκαία την κατάρτιση κώδικα ορθών γεωργικών πρακτικών και για τις άμεσες ενισχύσεις. Εκδόθηκε ήδη από το 2000 σχετικός κώδικας¹² που αφορούσε αφε-

12. Πριν από τον κώδικα αυτό, λόγω της υποχρέωσης που απέρρεε από την 91/676/ΕΟΚ οδηγία για τα νιτρικά, αφού ορίστηκαν τέσσερις ευπρόσβλητες περιοχές, εκ των οποίων η κεντρική Θεσσαλία συμπίπτει με τη ζώνη που περιλαμβάνεται στην πρώτη φάση του ΕΣΚΕ, το 2000 εκδόθηκε ο κώδικας ορθής γεωργικής πρακτικής για την προστασία των νερών από νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης (Υπουργείο Γεωργίας 2000α). Ο κώδικας αυτός είχε τη μορφή παροτρύνσεων οι οποίες πάντως περιελάμβαναν και οδηγίες σχετικές με την εξοικονόμηση του νερού και με την προστασία από τη διάβρωση. Δεν προέκυπτε

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές πρακτικές

Τομέας	Πρότυπα
Διάβρωση του εδάφους: Προστασία του εδάφους μέσω κατάλληλων μέτρων	<ul style="list-style-type: none"> - Ελάχιστη εδαφοκάλυψη - Ελάχιστη διαχείριση γαιών που αντικατοπτρίζει ειδικές για το χώρο συνθήκες - Αναβαθμίσεις
Οργανική ύλη του εδάφους: Διατήρηση των επιπέδων της οργανικής ύλης του εδάφους μέσω κατάλληλων μεθόδων	<ul style="list-style-type: none"> - Πρότυπα για άμειψισπορές, όπου συντρέχει περίπτωση - Διαχείριση υπολειμμάτων καλλιεργειών
Δομή του εδάφους: Διατήρηση της δομής του εδάφους μέσω κατάλληλων μέτρων	<ul style="list-style-type: none"> - Κατάλληλη χρήση γεωργικών μηχανών
Ελάχιστο επίπεδο συντήρησης: Εξασφάλιση ελάχιστου επιπέδου συντήρησης και αποφυγής της υποβάθμισης των οικοσυστημάτων	<ul style="list-style-type: none"> - Ελάχιστοι ρυθμοί ανανέωσης ζωτικού πληθυσμού ή/και κατάλληλα καθεστάτα - Προστασία των μόνιμων βοσκοτόπων - Διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου - Αποφυγή της επέκτασης ανεπιθύμητης βλάστησης σε γεωργική γη

Πηγή: Παράρτημα IV, Καν. Ε.Ε./1782/03.

νός στις άμεσες επιδοτήσεις και αφετέρου, με κάποιες διαφοροποιήσεις προς το αυστηρότερο, σε δύο από τα τέσσερα προγράμματα του ΕΠΑΑ, στα ΑΠΜ και στις εξισωτικές αποζημιώσεις για τις λιγότερο ευνοημένες περιοχές (Υπουργείο Γεωργίας 2000β). Επιπρόσθετα, τα υπόλοιπα διαρθρωτικά μέτρα που χρηματοδοτούνταν από το γεωργικό ταμείο περιελάμβαναν περιβαλλοντικούς κώδικες ως προϋποθέσεις για επιδότηση. Ο κώδικας αυτός αν και περιείχε αναφορές σε άλλα προγραμματικά κείμενα και δεσμεύσεις δεν περιείχε καμία απολύτως αναφορά στο ΕΣΚΕ. Δύσκολος στην κατανόηση, περιείχε τόσο υποχρεωτικές διατάξεις όσο και προαιρετικές υποδείξεις για πρακτικές εντός των οποίων, όμως, υποχρύνονταν υποχρεώσεις. Τέλος, δεν πρόβλεπε συγκεκριμένες κυρώσεις για τις περιπτώσεις της μη συμμόρφωσης.

Ως προς τη χρήση του αρδευτικού νερού περιοριζόταν σε υποδείξεις για τις καλύτερες πρακτικές και τα κατάλληλα συστήματα άρδευσης και περιελάμβανε προβλέψεις για ειδικά μέτρα σε ζώνες εξάντλησης του υπό-

από πουθενά η υποχρεωτική για τους παραγωγούς εφαρμογή του ούτε είχε προβλεφθεί σύστημα παρακολούθησης και κυρώσεων.

γειου υδροφορέα, οι οποίες ζώνες όμως δεν ορίζονταν. Στις προβλέψεις για την προστασία από τη διάβρωση ήταν πολύ πιο συγκεκριμένος και ειδικά στις προβλέψεις που αφορούσαν στις υποχρεώσεις των κτηνοτρόφων. Τα όρια της βοσκοφόρτωσης που έθετε σε συγκεκριμένες περιοχές ήταν τέτοια που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν προβλήματα σε μεγάλο αριθμό εκμεταλλεύσεων. Η εφαρμογή του σε υποβαθμισμένους βοσκοτόπους στα νησιά, όπως η δυτική Λέσβος, θα στερούσε από πολλές εκμεταλλεύσεις το δικαίωμα να εισπράττουν επιδοτήσεις. Ας σημειωθεί ότι ίσχυε και για τη χορήγηση των εξισωτικών αποζημιώσεων, οι οποίες χωρίς να είναι μεγάλες ούτε σε απόλυτο μέγεθος ούτε ως ποσοστό του εισοδήματος, δεν έπαυαν να είναι απαραίτητες για τη βιωσιμότητα των νοικοκυριών (Παπαγεωργίου και Καλδής 2000). Αυτή η αυστηρότητά του σε συνδυασμό με την έλλειψη πρόβλεψης για κυρώσεις οδήγησε σταδιακά και σιωπηρά στη μη εφαρμογή του. Διευκόλυνε βέβαια και το γεγονός ότι κάθε ΚΜ είχε επιλέξει ιδιαίτερο τρόπο εφαρμογής ή και τη μη εφαρμογή της ΠΣ. Όσο ήταν ενεργός, περιορίστηκε στη διοικητική εφαρμογή, με τη μορφή μιας δήλωσης ότι τηρούνται οι κώδικες, ένα ακόμη δικαιολογητικό που υπέβαλαν οι παραγωγοί δικαιούχοι επιδοτήσεων.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η μόνη περίπτωση αυστηρής εφαρμογής του κώδικα του 2000 σε μια ΚΟΑ που δεν περιλαμβανόταν στο αρχικό πεδίο εφαρμογής του, αυτή του βαμβακιού. Το ενδιαφέρον έγκειται στο γεγονός ότι μία από τις περιοχές που επιλέχτηκαν για την πρώτη εφαρμογή του ΕΣΚΕ ήταν η Θεσσαλία που ως γνωστόν, είναι η κύρια βαμβακοπαραγωγός περιφέρεια της χώρας. Το Υπουργείο Γεωργίας στηριζόμενο στο άρθρο 17 του κανονισμού 1051/01 για την ΚΟΑ του βαμβακιού, που πρόβλεπε τη λήψη μέτρων σε περίπτωση, που η συγκεκριμένη καλλιέργεια προκαλούσε περιβαλλοντικά προβλήματα, καθιέρωσε ουσιαστικά ατομική ποσόστωση παραγωγής μέσω των κωδίκων. Διαιρώντας τη μέγιστη «επιλέξιμη» ποσότητα (πέραν της οποίας τα τέλη συνυπευθυνότητας δηλαδή η μείωση της επιδότησης, αυξάνονταν σημαντικά) με τα δηλωμένα στρέμματα (τα οποία περιορίζονταν στα της προηγούμενης χρονιάς, με μείωση 10% για τους μη κατά κύριο επάγγελμα αγρότες), προέκυπτε μια αποδεκτή στρεμματική απόδοση, ή σε επίπεδο χώρας ή σε επίπεδο περιφέρειας, καθοριζόμενη ετησίως με απόφαση του υπουργού Γεωργίας (Υπουργείο Γεωργίας 2002). Αν ο παραγωγός δήλωνε στρεμματική απόδοση μεγαλύτερη της προβλεπόμενης, το γεγονός αυτό θεωρούνταν παράβαση των κωδίκων ορθής γεωργικής πρακτικής και του επιβαλλόταν πρόστιμο. Η εκ πρώτης όψεως παράδοξη αυτή επιλογή για τη χρήση των κωδίκων, δεν απαιτούσε μεν ακριβούς και χρονοβόρους επιτόπιους ελέγχους για την αξιολόγηση

της συμμόρφωσης, πολύ λίγο όμως βοήθησε στην αλλαγή της αντίληψης ότι η ΠΣ δεν ήταν παρά ένα εργαλείο περικοπής των επιδοτήσεων. Πρόκειται για άποψη που επικρατούσε στους μηχανισμούς διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικής στον αγροτικό χώρο, αλλά ήταν και ευρύτατα διαδεδομένη μεταξύ των παραγωγών και των οργανώσεών τους. Δεν είναι γνωστή κάποια περιβαλλοντική αποτίμηση του μέτρου.

Στις αρχές του 2004 εκδόθηκε νέος κώδικας ορθών γεωργικών πρακτικών ειδικά για τους δύο άξονες του ΕΠΑΑ, δηλαδή για την ενίσχυση των παραγωγών στις λιγότερο ευνοημένες περιοχές (την εξισωτική αποζημίωση) και για τα ΑΠΜ (Υπουργείο Γεωργίας 2004α). Ο νέος κώδικας περιείχε υποχρεωτικές διατάξεις αλλά και συστάσεις, πολύ σαφέστερα διατυπωμένες προκειμένου να γίνονται κατανοητές από τους παραγωγούς. Περιείχε, επιπρόσθετα, συγκεκριμένους τρόπους ελέγχου των επιμέρους διατάξεών του και προέβλεπε κυρώσεις σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Βέβαια σε αρκετά σημεία παρέπεμπε σε πρακτικά, πρωτόκολλα, αποφάσεις και άδειες που θα έπρεπε να υπάρχουν σε νομαρχιακό επίπεδο. Για παράδειγμα, στη χρήση του ύδατος όπως και στη λίπανση, οι παραγωγοί παραπέμπονταν σε κατά καλλιέργεια πρακτικά άρδευσης και λίπανσης των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, των οποίων η ύπαρξη ήταν αρκετά αμφίβολη. Επιπλέον, προέβλεπε μέτρα για ειδικές περιπτώσεις, όπως οι περιοχές του δικτύου ΦΥΣΗ 2000 (Οδηγία 92/43/ΕΟΚ), οι ευπρόσβλητες στα νιτρικά περιοχές (Οδηγία 91/676/ΕΟΚ) και άλλη μια κατηγορία περιοχών που ονομάζονταν ζώνες ελλειμματικού υδατικού ισοζυγίου με προβλήματα εξάντλησης ή υφαλμύρωσης των υπογείων υδροφορέων. Για τις τελευταίες θέσπισε την υποχρέωση για 5-10% μείωση της κατανάλωσης του αρδευτικού νερού όπου η εξάντληση οφειλόταν αποκλειστικά ή κυρίως στη γεωργική δραστηριότητα. Η δικαιολογημένη, λόγω έλλειψης ενημέρωσης, άγνοια των παραγωγών για το αν υπάγονται σε κάποια ειδική κατηγορία συνιστούσε ακόμα μεγαλύτερο πρόβλημα στις περιπτώσεις των ζωνών ελλειμματικού υδατικού ισοζυγίου, των οποίων ο ορισμός ήταν άγνωστο πώς και πότε έγινε.

Ως προς τη διάβρωση του εδάφους η διαφορά του κώδικα του 2004 με τους προηγούμενους έγκειτο στο ότι στην περίπτωση της βοσκοφόρτωσης τα όρια που έθετε ήταν ηπιότερα, αφού για την περιοχή της δυτικής Λέσβου είχε υπερτετραπλασιαστεί η επιτρεπόμενη βοσκοφόρτωση, με άγνωστες βέβαια επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Ο Κανονισμός Ε.Ε./1782/03, όριζε την 1/1/2005 ως ημερομηνία έναρξης ισχύος των 8 πρώτων κανονιστικών απαιτήσεων διαχείρισης, μεταξύ των οποίων και οι πέντε περιβαλλοντικές οδηγίες. Στις 24 Δεκεμβρίου του 2004

εκδόθηκε απόφαση (Υπουργείο Γεωργίας 2004β) με την οποία καθορίζονταν οι περιβαλλοντικές και άλλες προϋποθέσεις για την είσπραξη των άμεσων επιδοτήσεων που συμπλήρωνε το σώμα των κειμένων της ΠΣ στην Ελλάδα. Και σ' αυτήν την απόφαση απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά στο ΕΣΚΕ. Η πρόθεση για μείωση των περιορισμών στους απολύτως αναγκάσιους λόγω του ορισμού τους στο παράρτημα του κανονισμού 1782/03 είναι εμφανής. Τα μέτρα για την καταπολέμηση της διάβρωσης επαναλαμβάνονται και σε αυτήν την απόφαση, αφού τρεις από τις απαιτήσεις για ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές πρακτικές αφορούν το έδαφος και τη διαχείρισή του. Χαρακτηριστικό όμως είναι ότι λείπει οποιαδήποτε αναφορά σε μέτρα εξοικονόμησης αρδευτικού ύδατος, μείωσης της κατασπατάλησης ή εξορθολογισμού της χρήσης του, που ήδη από το 2000 υπήρχαν σε όλους τους ποικιλώνυμους κώδικες ορθών γεωργικών πρακτικών.

Καταπολέμηση της ερημοποίησης: ένας μη κατονομαζόμενος στόχος

Από το 1985 και μετά η ΚΑΠ εμπλουτιζόταν με στοιχεία περιβαλλοντικής προστασίας. Κατά την περίοδο αυτή δύο εργαλεία πολιτικής αποδείχτηκαν κρίσιμα: η θέσπιση των ΑΠΜ και η καθιέρωση των κανόνων ΠΣ.

Η ένταξη των ΑΠΜ, ως συνοδευτικών της αναθεώρησης, στο σκέλος των εγγυήσεων, τον πυρήνα της ΚΑΠ, δεν φαίνεται να ωφέλησε ιδιαίτερα αφού κατέληξε σε συνύπαρξη αρχικά (1992) με δύο, και αργότερα (2000) τρεις άξονες δράσης εκ των οποίων οι δύο αφορούσαν στην πρόωρη συνταξιοδότηση και στα μέτρα ενίσχυσης των εκμεταλλεύσεων στις λιγότερο ευνοημένες περιοχές (εξισωτικές αποζημιώσεις). Ο ανταγωνισμός με μέτρα έντονου κοινωνικού χαρακτήρα, δημοφιλή στους αγρότες και άρα αρεστά στις πολιτικές ηγεσίες αλλά και εύκολα εφαρμόσιμα από τον κρατικό μηχανισμό είχε σαν αποτέλεσμα, στην Ελλάδα τουλάχιστον, τα επιμερισθέντα στο περιβάλλον κονδύλια μετά από δύο αναθεωρήσεις να είναι τα μισά των αρχικών και κάτω από το 10% του συνολικού προϋπολογισμού και κατά συνέπεια τα λιγότερα στην Ε.Ε. των 15. Προφανώς προκειμένου να αποφευχθεί παρόμοια ανισοκατανομή των πόρων, που καταλήγει να αναιρεί ακόμα και τον υποτιθέμενο «ολοκληρωμένο» χαρακτήρα του σχεδιασμού, στον κανονισμό αγροτικής ανάπτυξης για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 που προτάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2005, ορίστηκαν εκ των προτέρων ελάχιστα ποσοστά χρηματοδότησης στους επιμέρους άξονες. Στον άξονα που αφορά σε μέτρα για την αειφορική δια-

χείριση της γεωργικής και δασικής γης κατανέμεται το 25% τουλάχιστον των συνολικών πόρων του προταθέντος Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης.

Η ανάσχεση της ερημοποίησης δεν αναφερόταν ως στόχος σε κανένα από τα πολλά και ποικίλα ΑΠΜ της πρώτης περιόδου ούτε στην Ελλάδα αλλά ούτε και στο σύνολο της Ε.Ε. Οι προσδοκίες που αρχικά δημιουργήθηκαν στη χώρα μας από το μεγάλο χρηματοδοτικό βάρος που δόθηκε στην προστασία από τη διάβρωση και την ενθάρρυνση της εξοικονόμησης νερού διαψεύστηκαν στην πορεία, καθώς τα σχετικά μέτρα αναιρέθηκαν ή δεν εφαρμόστηκαν ποτέ. Αλλά και κατά τη δεύτερη προγραμματική περίοδο παρά τη χρονική σύμπτωσή της με την έκδοση και την επίσημη υιοθέτηση του ΕΣΚΕ εκ μέρους της χώρας μας, απουσιάζει οποιαδήποτε σχετική αναφορά τόσο στο αρχικό αγροπεριβαλλοντικό πρόγραμμα όσο και στις μετέπειτα αναθεωρήσεις. Η παράλειψη αυτή θα μπορούσε να αποδοθεί στην επιλογή της εκ των άνω συγκεντρωτικής προσέγγισης στο σχεδιασμό. Η επιλογή συγκεντρωτικής και εκ των άνω διαδικασίας φαίνεται όμως ότι προκάλεσε δυσαρμονία και μεταξύ του σχεδιασμού και του βαθμού αποδοχής από πλευράς των παραγωγών. Παραδείγματα τέτοιων δυσχερειών θα μπορούσε κάποιος να ανιχνεύσει στην αδιαφορία των παραγωγών για τοπικά μέτρα που, θεωρητικά, ήταν προσαρμοσμένα στις τοπικές συνθήκες (προστασία της λίμνης Παμβώτιδας στα Ιωάννινα, διατήρηση και αποκατάσταση των φυτοφρακτών στα Ιωάννινα και τον Έβρο), καθώς και στη μείωση σε ποσοστό 50% των πόρων για ένα από τα μέτρα για την προστασία από τη διάβρωση, αυτό της συντήρησης των αναβαθμίδων, πριν καν τεθεί σε εφαρμογή. Σημειωτέον δε ότι όταν εφαρμόστηκε ήταν από τα μέτρα που έτυχαν, τελικά, ικανοποιητικής ανταπόκρισης από πλευράς παραγωγών. Στην έλλειψη επαρκούς διαβούλευσης θα έπρεπε ίσως να αποδοθεί και το ότι από το μέτρο της εκτατικοποίησης της κτηνοτροφίας εξαιρέθηκαν περιοχές όπως η αμιγώς κτηνοτροφική δυτική πλευρά της Λέσβου που επί σειρά ετών αποτελούσε πεδίο μελέτης για το φαινόμενο της ερημοποίησης αλλά και μέρος του ΕΣΚΕ.

Ωστόσο, παρά την απουσία αναφοράς στην ερημοποίηση, η αντιμετώπιση των δύο παραγόντων που συνεργούν σ' αυτήν αναδεικνύεται σημαντική παράμετρος κατά την κατάρτιση των μέτρων. Έξι μέτρα που κάλυπταν τουλάχιστον 1.136.000 στρέμματα (το 9% περίπου) αρδευόμενης γης περιελάμβαναν μεταξύ των στόχων τους τη μείωση της κατανάλωσης αρδευτικού νερού, επικεντρώνοντας μάλιστα το ενδιαφέρον τους σε περιοχές εφαρμογής του ΕΣΚΕ. Πέραν αυτών, πέντε μέτρα που προβλεπόταν να καλύψουν 1.641.600 στρέμματα, περίπου το 11% της απειλούμενης από την ερημοποίηση έκτασης της χώρας (15,233 εκατομμύρια στρέμ-

ματα) περιελάμβαναν στόχους καταπολέμησης της εδαφικής διάβρωσης.

Η καθιέρωση της ΠΣ έδωσε στην Ε.Ε. την ευκαιρία να κάνει άλλο ένα βήμα για την ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού προβληματισμού στις άλλες πολιτικές της και ειδικά στη σημαντικότερη κοινή ευρωπαϊκή πολιτική, την αγροτική. Η αρχική ασάφεια σχετικά με τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της, καθώς και η σύγχυση που προκάλεσαν οι περιβαλλοντικοί κανόνες που τέθηκαν για το δεύτερο πυλώνα της ΚΑΠ σε συνδυασμό με την αντίληψη, κυρίως εντός του δικτύου της αγροτικής πολιτικής, ότι η ΠΣ ήταν μεθόδευση για τον περιορισμό των επιδοτήσεων, οδήγησε σε «στρατηγική» συμπεριφορά τους διαμορφωτές της πολιτικής στα περισσότερα ΚΜ και στις περιφέρειες, η οποία είχε ως επακόλουθο, μετά από μια «περιβαλλοντική μειοδοσία», να επιβληθούν οι πλέον ανώδυνοι περιορισμοί.

Πάντως, παρά την ανομοιομορφία των ρυθμίσεων, κατά την κατάρτιση των κανόνων της ΠΣ δόθηκε ιδιαίτερο βάρος τόσο στην προστασία του εδάφους από τη διάβρωση όσο και στην εξοικονόμηση και την ορθολογική διαχείριση του αρδευτικού νερού, σε αντίθεση με τα μέχρι τότε εφαρμοσθέντα ΑΠΜ.¹

Με την ενδιάμεση αναθεώρηση του 2003, οι ασάφειες και οι συγχύσεις περιορίστηκαν με τον ορισμό ενιαίου, και για τους δύο πυλώνες της ΚΑΠ, συνόλου κανόνων που θα έπρεπε να τηρούνται προκειμένου να ενισχύονται οι εκμεταλλεύσεις. Περιελάμβαναν κανονιστικές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος, της υγείας ανθρώπων, ζώων και φυτών, την ευημερία των ζώων καθώς και γενικές υποδείξεις για ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές πρακτικές, η εξειδίκευση των οποίων αφηνόταν στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών. Το ζήτημα της ποιότητας του εδάφους και της προστασίας του από τη διάβρωση ήταν κυρίαρχο στις ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές πρακτικές, με κυριότερο μέλημα την άμβλυση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της πιθανολογούμενης εγκατάλειψης των γεωργικών δραστηριοτήτων. Το ζήτημα του αρδευτικού ύδατος, αντιμετωπιζόταν κυρίως από τις κανονιστικές διατάξεις με δύο οδηγίες που αφορούσαν την προστασία του από τη ρύπανση από νιτρικά και άλλες επικίνδυνες ουσίες, δηλαδή την ποιότητά του μάλλον παρά την ποσότητα.

Η Ελλάδα ήταν από τα ΚΜ που επέλεξαν να εφαρμόσουν ήδη από την πρώτη περίοδο της καθιέρωσης της ΠΣ πλήρες σύστημα κωδίκων ορθών γεωργικών πρακτικών, τόσο για τις άμεσες επιδοτήσεις του πρώτου πυλώνα όσο και για τα μέτρα του δεύτερου πυλώνα. Η εκ των άνω προσέγγιση που ακολουθήθηκε στην περίπτωση αυτή δημιουργούσε σοβαρότερο, από το αντίστοιχο πρόβλημα των ΑΠΜ, αφού η είσπραξη των επιδοτήσεων

που απολάμβαναν αδιάλειπτα οι παραγωγοί τα προηγούμενα 20 χρόνια θα εξαρτιόταν πια από τη συμμόρφωσή τους σε αυτούς τους κώδικες. Δεν ήταν ίσως τυχαίο, λοιπόν, το γεγονός ότι όταν προβλέφθηκαν κυρώσεις, αυτές συνοδεύτηκαν με άμβλυνση των περιορισμών, ειδικά σε ενισχύσεις, όπως η εξισωτική αποζημίωση, που στις ορεινές και προβληματικές περιοχές συνιστά μικρό μεν αλλά απαραίτητο κοινωνικό βοήθημα. Έτσι, π.χ. οι αρχικοί κανόνες για τη βοσκοφόρτωση κρίθηκαν επαχθείς, ιδιαίτερα για τους κτηνοτρόφους στις νησιωτικές περιοχές με υποβαθμισμένους βοσκότοπους, και με τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις των κωδίκων έγιναν αρκετά ηπιότεροι.

Η προστασία από τη διάβρωση και η ορθολογική διαχείριση του νερού ήταν από τους κύριους στόχους των κωδίκων ορθών γεωργικών πρακτικών από την αρχή παρά την παντελή έλλειψη αναφοράς στο ΕΣΚΕ. Για την προστασία των εδαφών από τη διάβρωση δίνονταν συγκεκριμένες οδηγίες και διατυπώνονταν εναλλακτικές προτάσεις, τόσο για τις καλλιέργειες όσο και για τις εκτροφές, ενώ η ορθολογική διαχείριση του αρδευτικού νερού τέθηκε ως πρωταρχικός στόχος κατά το σχεδιασμό των κωδίκων στα πρώτα στάδια. Οι προβλέψεις είχαν τη μορφή προτροπών περισσότερο εκτός των περιπτώσεων όπου η εκμετάλλευση βρισκόταν σε περιοχές ειδικής προστασίας, όπως οι περιοχές του δικτύου ΦΥΣΗ 2000, οι ευπρόσβλητες στα νιτρικά περιοχές, όπου έπρεπε να ακολουθούνται τα ειδικά διαχειριστικά σχέδια ή τα σχέδια δράσης, όπου υπήρχαν, αλλά και οι, μη καθορισμένες και οριοθετημένες νομικά ζώνες ελλειμματικού υδατικού ισοζυγίου.

Στην απόφαση του 2004 που εκδόθηκε για την υποχρεωτική εφαρμογή της ΠΣ στην ενιαία αποδεσμευμένη ενίσχυση της αναθεωρημένης ΚΑΠ, η ποιότητα των υδατικών πόρων και η προστασία τους από τη ρύπανση, τόσο από λιπάσματα όσο και από φυτοφάρμακα, αναδεικνύεται σε πρωτεύον θέμα, ενώ απουσιάζει ακόμα και η απλή αναφορά σε μέτρα εξοικονόμησης του νερού. Η ποιότητα του ύδατος συνιστά σημαντικότερο πρόβλημα στη χώρα μας, όπως και στις άλλες χώρες της Ε.Ε. Μόνο που στην περίπτωση των μεσογειακών χωρών τα κύρια προβλήματα σε σχέση με το νερό, δηλαδή η εξάντληση των υδροφορέων και η υποβάθμιση της ποιότητας του νερού, κυρίως η υφαλμύρωση, οφείλονται πολύ περισσότερο στην έλλειψη και, ταυτόχρονα, στην ανορθολογική χρήση του αρδευτικού νερού (Μπεόπουλος 1996). Στις ρυθμίσεις του 2004 η πιο άμεση απειλή, η εξάντληση και η υφαλμύρωση των υδροφορέων, δεν αντιμετωπίζεται. Η αντιμετώπιση της ΠΣ ως άλλης μιας διοικητικής υποχρέωσης επέτρεψε τέτοια παράλειψη, αφού σχετική υποχρέωση δεν περιλαμβάνεται στον κανονισμό.

Εν κατακλείδι, ούτε στη χώρα μας ούτε στην Ε.Ε. εκπονήθηκε συγκε-

κριμένο πρόγραμμα στα πλαίσια της αγροτικής πολιτικής για την καταπολέμηση της ερημοποίησης. Παρά το γεγονός αυτό και παρά την παντελή έλλειψη αναφοράς σε οποιοδήποτε από τα σχετικά κείμενα, είτε σε κοινοτικό είτε σε εθνικό επίπεδο, στα Εθνικά ή Περιφερειακά Σχέδια για την καταπολέμηση της ερημοποίησης, ελήφθησαν μέτρα, για τα επιμέρους στοιχεία που συνθέτουν το πρόβλημα, δηλαδή τη διάβρωση του εδάφους, την εξάντληση των υδροφορέων και τη δευτερογενή, λόγω υφαλμύρωσης, αλάτωση των εδαφών. Για την αντιμετώπισή τους περισσότερο βάρος δόθηκε στα κανονιστικά εργαλεία και όχι σε πολιτικές κινήτρων. Σημαντικό ρόλο σε αυτό φαίνεται να έχει παίξει η θεώρηση τους ως εσωτερικών προβλημάτων της γεωργικής δραστηριότητας, με την έννοια ότι προκαλούνται από τη γεωργία και ότι οι επιπτώσεις που δημιουργούνται αφορούν τη γεωργική δραστηριότητα. Κατά συνέπεια, έλειψαν εξωτερικές πιέσεις για την υιοθέτηση μέτρων για την καταπολέμηση της ερημοποίησης.

Η πρόσληψη από την πλευρά του πλέγματος της αγροτικής πολιτικής της ΠΣ ως απειλής για τις επιδοτήσεις οδήγησε σε διοικητική αντιμετώπιση του ζητήματος με αποτέλεσμα να υπάρχουν περιοχές, ακόμα και ιδιαίτερα ευαίσθητες όπως η δυτική Λέσβος, όπου το περιβάλλον δεν προστατεύεται αποτελεσματικά, αφού και οι κανόνες ΠΣ είναι ανεπαρκείς επιτρέποντας επιβαρύνσεις μεγαλύτερες της φέρουσας ικανότητάς τους αλλά και δεν έχουν επιλεγεί ως περιοχές εφαρμογής για πολιτικές κινήτρων. Ταυτόχρονα, με την απάλειψη οποιασδήποτε κανονιστικής ρύθμισης για την εξοικονόμηση αρδευτικού νερού, τα μόνα εργαλεία για τον περιορισμό της κατανάλωσης αρδευτικού νερού στη χώρα μας που απέμειναν ήταν τα ΑΠΜ, με τα αυτονόητα προβλήματα τόσο από πλευράς κόστους όσο και δίκαιης κατανομής των επιδοτήσεων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- BALDOCK, B., LOULOUDIS, L. and VON MEYER, H. (1993), *Eco-Responsibility and the Common Agricultural Policy*. Reflection Paper. EC, Dir. Gen. «Environment, Nuclear Safety and Civil Protection». Initial Report. Brussels.
- ΒΕΟΠΟΥΛΟΣ, Ν., ΒΛΑΧΟΣ, Γ. and ΣΕΡΓΙΑΝΝΙ, Δ. (2002), «Greece: A Report on the results of the in-depth qualitative interviews in the Western Lesbos Target Area», in M. JUNTTI and G. WILSON (eds), *Medaction: A Report by Each National Team Synthesizing the Findings from Work Packages 2.3*. Kings College London.
- BERGSCHMIDT, A., NITSCH, H. and OSTERBURG, B. (eds) (2003), *Good Farming Practice – definitions, implementation, experiences*. Report on the results of

- WP2 within the EU Concerted Action «Developing cross-compliance in the EU – background, lessons and opportunities», Braunschweig, Institute of Farm Economics and Rural Studies. Federal Agricultural Research Centre (FAL).
- ΒΛΑΧΟΣ, Γ. και ΜΠΕΟΠΟΥΛΟΣ, Ν. (1999), «Η εφαρμογή του Αγροτοπεριβαλλοντικού Κανονισμού ΕΟΚ/2078/1992 στην Ελλάδα. Πρώτες εκτιμήσεις», στο Λ. ΛΟΥΛΟΥΔΗΣ και Ν. ΜΠΕΟΠΟΥΛΟΣ (επιμ.), *Κριτικές προσεγγίσεις της ανάπτυξης και της προστασίας του περιβάλλοντος της υπαίθρου*. Αθήνα, Στοχαστής/ΓΠΑ, σσ. 113-127.
- CLAASSEN, R., BRENNEMAN, V., BUCHOLTZ, S., CATTANEO, A., JOHANSSON, R. and MOREHART, M. (2004), *Environmental Compliance in U.S. Agricultural Policy: Past Performance and Future Potential*. Agricultural Economic Report No AER832.
- DEBLITZ, C. and PLANKL, R. (eds) (1998), *EU wide synopsis of measures according to Regulation (EEC) 2078/92 in the EU*. Braunschweig, Federal Agricultural Research Centre (FAL).
- EC (1998), *State of application of Regulation (EEC) no. 2078/92: Evaluation of Agri-environment programmes*. Working document, DGVI Commission, VI/7655/98.
- EC (2004), *Rural development* (διαθέσιμο από τη διεύθυνση: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/turdev>).
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΡΗΜΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΕΕΚΕ) (2000), *Εθνικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Ερημοποίησης*. Αθήνα, Υπουργείο Γεωργίας.
- ΕΣΥΓΕ (2001), *Έκταση της χώρας κατά κύριες κατηγορίες χρήσεων γης. Προαπογραφικά στοιχεία*. Αθήνα.
- ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ/ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΥΠΟΥΡΓΩΝ (2002), «Απόφαση αριθ. 1600/2002/ΕΚ, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2002, για τη θέσπιση του έκτου κοινοτικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον», *Επίσημη Εφημερίδα L 242 της 10.9.2002*, σ. 1.
- ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ (1993), «Ψήφισμα του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου της 1ης Φεβρουαρίου 1993 σχετικά με ένα κοινοτικό πρόγραμμα πολιτικής δράσης για το περιβάλλον και τη σταθερή ανάπτυξη - Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την πολιτική και τη δράση για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη», *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 138 της 17/05/1993*, σσ. 0001-0004.
- FENNELL, R. (1999), *Η Κοινή Αγροτική Πολιτική. Συνέχεια και Αλλαγή*. Αθήνα, Θεμέλιο/ΓΠΑ.
- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ 1782/2003 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, «Για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς», *Επίσημη Εφημερίδα L 270 της 21/10/2003*, σσ. 0001-0069.
- ΚΟΥΜΑΣ, Δ., ΚΟΥΚΟΥΛΑΚΗΣ, Π., ΛΟΥΛΟΥΔΗΣ, Λ., ΜΠΕΟΠΟΥΛΟΣ, Ν. και Γ. ΤΖΩΡΤΖΗΣ

- (1992), *Η κατάσταση του αγροτικού περιβάλλοντος στην Ελλάδα*. Συμβολή στη μελέτη εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΟΚ) 2078/92. Υπουργείο Γεωργίας, Διεύθυνση Χωροταξίας και Προστασίας Περιβάλλοντος, Αθήνα, Ιούλιος 1992.
- LOULOUDIS, L., ΒΕΟΡΟΥΛΟΣ, Ν. and VLAHOS, G. (2000), «Greece: late implementation of agri-environmental policies», in H. BULLER, G.A. WILSON and A. HÖLL (eds), *Agri-Environmental Policy in the European Union*. Aldershot, Ashgate, pp. 71-93.
- ΜΠΕΟΠΟΥΛΟΣ, Ν. (1996), «Η επίδραση των αγροτικών δραστηριοτήτων», στο Σ. ΠΑΠΑΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ, Θ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ και Σ. ΚΟΥΒΕΛΗΣ (επιμ.), *Το περιβάλλον στην Ελλάδα 1991-1996*. Αθήνα, Ίδρυμα Μποδοσάκη, σσ. 141-177.
- ΟΝΑΤΕ, J.J. και PECO, B. (2005), «Policy Impact on desertification: stakeholders' perceptions in southeast Spain», *Land Use Policy*, Vol. 22, pp. 103-114.
- ΟΝΑΤΕ, J.J., PECO, B. and SUMPISI, J.M. (2004), «Spain: A report synthesizing the findings from WP 2.3 and WP 2.4», in M. JUNTTI and G. WILSON (eds), *Medaction: A Report by Each National Team Synthesizing the Findings from Work Packages 2.3 and 2.4*. Kings College London.
- ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, Κ. και ΚΑΛΔΗΣ, Π. (1999), *Μελέτη αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του προγράμματος οικονομικών ενισχύσεων (εξισωτική αποζημίωση) στις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές της Ελλάδας (Κανονισμός ΕΟΚ 950/97)*. Τελική Έκθεση, Υπουργείο Γεωργίας.
- POVELLATO, A. and FERRARETTO, D. (2004), «Italy: Report synthesizing the results of the in-depth qualitative interviews and the farm questionnaire survey in the Val d'Agri Target Area», in M. JUNTTI and G. WILSON (eds), *Medaction: A Report by Each National Team Synthesizing the Findings from Work Packages 2.3 and 2.4*. Kings College London.
- VIEIRA, L.M. and EDEN, P.M. (2004), «Portugal: Report synthesising the findings from WP 2.3 and WP 2.4», in M. JUNTTI and G. WILSON (eds), *Medaction: A Report by Each National Team Synthesizing the Findings from Work Packages 2.3 and 2.4*. Kings College London.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΓΕΩΡΓΙΑΣ (2000α), *Κώδικας ορθής γεωργικής πρακτικής για την προστασία των νερών από νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης*. ΚΥΑ 85167/820/6.4.2000.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΓΕΩΡΓΙΑΣ (2000β), *Κώδικες Ορθής Γεωργικής Πρακτικής*. ΥΑ 100949/2478/9-10-2000
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΓΕΩΡΓΙΑΣ (2002), *Διοικητικά μέτρα για το βαμβάκι*. ΚΥΑ 40420/28-2-2002.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΓΕΩΡΓΙΑΣ (2004α), *Κώδικες Ορθής Γεωργικής Πρακτικής*. ΚΥΑ 568/125347/20.1.2004.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΓΕΩΡΓΙΑΣ (2004β), *Εφαρμογή του καθεστώτος της πολλαπλής συμμόρφωσης και λοιπά συμπληρωματικά μέτρα σε εκτέλεση του Κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 του Συμβουλίου*. ΚΥΑ 324032/24.12.2004.