ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

Προς μια Ευρωπαϊκή Χωροταξική Πολιτική

Μ. ΚΑΜΧΗΣ*

Στις 21 και 22 Σεπτεμβρίου 1994 πραγματοποιήθηκε στη Λειψία η έβδομη συνάντηση Υπουργών Χωροταξίας της Ευρωπαϊκής Ενωσης. Αποτέλεσε ένα ακόμη βήμα για την προώθηση της ιδέας για την επεξεργασία μιας Ευρωπαϊκής Χωροταξικής Πολιτικής.

Η Χωροταξία σε Ευρωπαϊκό επίπεδο

Η ιδέα αυτή ξεκίνησε το 1989. Με βάση το άρθρο 10 του τότε νέου κανονισμού του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης δημιουργήθηκε το πρόγραμμα Ευρώπη 2000. Το πρόγραμμα αυτό είχε ως σκοπό να συμβάλει στην πραγματοποίηση δύο μεγάλων στόχων της Ένωσης: την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Η βασική ιδέα ήταν ότι η χωροταξία σε Ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για μία αρμονική ανάπτυξη της Ένωσης και μία καλύτερη ενσωμάτωση των περιφερειακών περιοχών. Ο τρόπος χρήσης της χερσαίας και θαλάσσιας επικράτειας της

* Μάριος Καμχής, Προϊστάμενος Τμήματος *Χωροταξίας και Αστικών Θεμάτων*, στη Γενική Διεύθυνση 16 Περιφερειακές Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 8/94 ISSN 1105-3267, σσ.207-214.

Ευρώπης επηρεάζει έντονα την ανταγωνιστικότητά της και άρα τη μακροπρόθεσμη ευημερία της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Διαδοχικές άτυπες υπουργικές συναντήσεις ανάμεσα στο 1989 και το 1994 έδωσαν μία σημαντική πολιτική ώθηση στη χωροταξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η πρώτη έγινε το 1989 με τη Γαλλική προεδρία. Οι συναντήσεις συνεχίστηκαν το 1990 στο Τορίνο και το 1991 στη Χάγη, όπου παρουσιάστηκε η έκθεση της Επιτροπής "Ευρώπη 2000: οι προοπτικές ανάπτυξης του κοινοτικού εδάφους" και αποφασίστηκε η δημιουργία μιας Επιτροπής Χωροταξικής Ανάπτυξης στην οποία θα συμμετείχε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη.

Η επόμενη υπουργική συνάντηση έγινε στη Λισαβώνα το Μάϊο του 1992 όπου η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα ετοιμάσει μέχρι το 1994 μία νέα έκθεση (Ευρώπη 2000+) σχετικά με τις εξελίξεις του Ευρωπαϊκού χώρου. Η συνάντηση της Λέγης το Νοέμβριο του 1993 ήταν η πρώτη που πήρε τη μορφή άτυπου Συμβουλίου υπουργών. Οι υπουργοί θεώρησαν πως παράλληλα με τις εργασίες του προγράμματος Ευρώπη 2000, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα μπορούσαν να επεξεργαστούν, στα πλαίσια της Επιτροπής Χωροταξικής Ανάπτυξης, ένα στρατηγικό έγγραφο με τίτλο *Ευρωπαϊκή Προοπτική Χωροταξικής Ανάπτυξης*. Το έγγραφο αυτό, που δε θα ήταν δεσμευτικό για τα κράτη μέλη, θα μπορούσε να θέσει ορισμένους στόχους και θεμελιώδεις αρχές για την οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου. Θα ήταν η πολιτική προέκταση της έκθεσης Ευρώπη 2000+.

Στο δεύτερο άτυπο Συμβούλιο ίδιας φύσης που έγινε στην Κέρκυρα, τον Ιούνιο του 1994 οι Υπουργοί εξέτασαν ένα κείμενο που περιέγραφε τη δομή και τα περιεχόμενα του μελλοντικού εγγράφου για την Ευρωπαϊκή Προοπτική Χωροταξικής Ανάπτυξης. Στα συμπεράσματα της Ελληνικής Προεδρίας υπογραμμίστηκε η ανάγκη να υπάρξει μια κοινή μέθοδος στην προώθηση των περαιτέρω εργασιών που θα εξασφαλίζει την ενεργό συμμετοχή όλων των κρατών μελών.

Στο άτυπο Συμβούλιο της Λειψίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την έκθεση *Ευρώπη 2000+: Συνεργασία για τη χωροταξία στην Ευρώπη*. Οι υπουργοί εξέτασαν επίσης ένα κείμενο πού έθετε τους πολιτικούς προσανατολισμούς για την επεξεργασία της Ευρωπαϊκής Προοπτικής Χωροταξικής Ανάπτυξης. Το κείμενο αυτό με τίτλο *Αρχές για μια Ευρωπαϊκή Χωροταξική Πολιτική* αναφερόταν ειδικότερα στην ανάγκη για ένα πιο ισόρροπο και πολυκεντρικό σύστημα αστικών κέντρων, στην παροχή ισότητας ευκαιριών, στην πρόσβαση στις υποδομές και στη γνώση καθώς και στην ανάγκη μιας αειφόρου διαχείρισης των φυσικών πόρων και της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Στα συμπεράσματά της η γερμανική προεδρία διαπίστωσε για άλλη μια φορά ότι όλα τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν την ανάγκη επεξεργασίας της *Ευρωπαϊκής Προοπτικής Χωροταξικής Ανάπτυξης*. Θεώρησαν ότι θα πρέπει να προωθηθεί η ιδέα ενός *Ευρωπαϊκού Δικτύου Ερευνητικών Κέντρων* που θα μπορούσε στο μέλλον να πάρει τη μορφή ενός *Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Χωροταξίας*. Τόνισαν επίσης ότι θα πρέπει να καταβληθεί μεγαλύτερη προσπάθεια για την ανάπτυξη της συνεργασίας σε χωροταξικά θέματα με τις γειτονικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ενωσης, στο βορρά, στο νότο και στην ανατολή. Στο πλαίσιο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία η κοινή Διάσκεψη μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρώπης στην Πράγα τον Οκτώβριο 1995. Τέλος χαιρέτησαν την έκθεση *Ευρώπη 2000+* και ζήτησαν από την Επιτροπή να συνεχίσει το ερευνητικό της πρόγραμμα και να στηρίξει χωροταξικά σχέδια και πιλοτικά προγράμματα ευρωπαϊκού χαρακτήρα.

Η έκθεση Ευρώπη 2000 +

Σημαντικές πρόοδοι πραγματοποιήθηκαν από το1991 στην πορεία επίτευξης των στόχων που τέθηκαν στην έκθεση *Ευρώπη 2000*. Καταλαβαίνουμε καλύτερα τους παράγοντες που διαμορφώνουν την οργάνωση της ευρωπαϊκής επικράτειας ενώ η αναγκαιότητα μιας συλλογικής παρέμβασης σε Ευρωπαϊκό επίπεδο γίνεται όλο και περισσότερο αντιληπτή.

Η περίοδος που πέρασε από το τέλος της δεκαετίας του ογδόντα σημαδεύτηκε από σημαντικές πολιτικές και κοινωνικο-οικονομικές αλλαγές:

- διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ενωσης με τη γερμανική ενοποίηση και την επικείμενη προσχώρηση της Αυστρίας, της Φιλανδίας, της Νορβηγίας και της Σουηδίας,
- ένα χωρίς προηγούμενο άνοιγμα των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης που συνοδεύεται όμως από τη συνέχιση τοπικών συγκρούσεων μπροστά στην πόρτα της,
- μια λιγότερο ευνοϊκή οικονομική κατάσταση που σημαδεύεται από υψηλή ανεργία,
- ένα νέο πλαίσιο θεσμών (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ενωση) και νέες πολιτικές (Διευρωπαϊκά Δίκτυα, Λευκή Βίβλος, ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής) με σημαντικές επιπτώσεις στη χωροταξική δομή της Ενωσης.

Οι εξελίξεις αυτές εξετάστηκαν στις αναλύσεις και μελέτες που έγιναν μετά από τη δημοσίευση της πρώτης έκθεσης *Ευρώπη 2000* και

συνοψίστηκαν στην έκθεση *Ευρώπη 2000+*.

Ενώ η Ευρώπη διευρύνεται και εμβαθύνεται, η έκθεση *Ευρώπη 2000+* προτίθεται, με βάση την αρχή της επικουρικότητας, να παράσχει ένα πλαίσιο συνεργασίας στον τομέα της χωροταξίας μεταξύ των κρατών μελών. Θέτει τους καινούργιους προσανατολισμούς που θα πρέπει να ακολουθηθούν καθώς και τις πιθανές κοινές δράσεις, σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η δομή του Ευρώπη 2000+

Το Α΄ μέρος της έκθεσης *Ευρώπη 2000+* μελετά μια σειρά από παράγοντες που είναι σημαντικοί για την οργάνωση της ευρωπαϊκής επικράτειας. Περιγράφει την εξέλιξη του πληθυσμού στο σύνολο της Ενωσης και εξετάζει τις αποκλίσεις ανάμεσα στην κινητικότητα του πληθυσμού και των θέσεων εργασίας και αναφέρεται στο ρόλο των διεθνών επενδύσεων για την περιφερειακή ανάπτυξη. Στη συνεχεία εξετάζονται οι χωροταξικές επιπτώσεις των διευρωπαϊκών δικτύων τηλεπικοινωνιών, μεταφορών και ενέργειας. Τέλος αναλύονται δύο μεγάλα προβλήματα που συνδέονται με το περιβάλλον: οι προστατευόμενες περιοχές και τα υδάτινα αποθέματα.

Το Β΄ μέρος κάνει μια επισκόπηση των κυριότερων εξελίξεων των αστικών, αγροτικών και παραμεθόριων περιοχών. Η πρόσφατη εξέλιξη του αστικού τοπίου σημαδεύεται από την ισχυροποίηση των μεγάλων πόλεων, που συνοδεύεται όμως από μια επιδείνωση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού, του περιβάλλοντος και της κυκλοφοριακής συμφόρησης. Τονίζεται ακόμη η σημασία των μεσαίων και μικρών πόλεων για την περιφερειακή και αγροτική ανάπτυξη και η ανάγκη ενίσχυσης τους. Το Β΄ μέρος τελειώνει με μια εξέταση των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της Ενωσης, που αντιπροσωπεύουν ένα επίλεκτο πεδίο για την εσωτερική και εξωτερική συνεργασία σε θέματα χωροταξικής οργάνωσης.

Το Γ΄μέρος εξετάζει τα συστήματα και τις πολιτικές χωροταξίας που κατά κύριο λόγο ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών και των περιφερειακών και τοπικών αρχών τους. Κάνει μια πρώτη συγκριτική αξιολόγηση των διαφόρων εθνικών συστημάτων και πολιτικών χωροταξίας και μελετά ειδικότερα τις τροποποιήσεις που υφίστανται από την αυξανόμενη ευρωπαϊκή διάσταση των διαφόρων πολιτικών που έχουν χωροταξικές επιπτώσεις. Το Γ΄ μέρος παρουσιάζει επίσης μία πρώτη διερευνητική εξέταση των χωρικών επιπτώσεων των χρηματοοικονομικών αναδιανεμητικών μηχανισμών στα κράτη μέλη.

Η έκθεση *Ευρώπη 2000+* περιλαμβάνει και ένα εκτεταμένο παράρτημα

όπου εντοπίζονται οι διακρατικές χωροταξικές προοπτικές στην ευρωπαϊκή επικράτεια. Τα στοιχεία πού παρουσιάζονται βασίζονται σε μια σειρά μελετών μεγάλης έκτασης που εκπόνησε η Επιτροπή τα τρία τελευταία χρόνια. Οκτώ τέτοιες μελέτες αναλύουν τις τάσεις και τις προοπτικές ομάδων περιφερειών του Ευρωπαϊκού χώρου, ανεξάρτητα από εθνικά σύνορα. Εξετάζονται τέλος οι εξελίξεις στις γειτονικές περιοχές, στο βορρά, στην ανατολή και στο νότο, από τη σκοπιά των επιπτώσεων που μπορεί να έχουν στη χωροταξική οργάνωση της επικράτειας της Ενωσης.

Προοπτικές για μια καλύτερη χωροταξική οργάνωση

Η χωροταξική οργάνωση της Ευρωπαϊκής Ενωσης χαρακτηρίζεται από μια εξέλιξη προς μια επικράτεια πιο σύνθετη και πιο διαφοροποιημένη, ενώ ταυτόχρονα σημαντικές αλλαγές λαμβάνουν χώρα σε άλλα μέρη της Ευρώπης.

Οι μελέτες που πραγματοποιήθηκαν μετά τη δημοσίευση της πρώτης έκθεσης *Ευρώπη 2000*, καταδεικνύουν έναν ανασχηματισμό των χωροταξικών ανισοτήτων και την εμφάνιση νέων δυναμικών αξόνων στην οργάνωση της ευρωπαϊκής ηπείρου, που δημιουργούν νέα κέντρα βάρους και καινούργιες συμμαχίες. Οι εξελίξεις αυτές συνοδεύονται από διαρθρωτικούς μετασχηματισμούς των οικονομικών δραστηριοτήτων. Το αποτέλεσμα είναι ένα μωσαϊκό από περιοχές διαφορετικού χαρακτήρα και επιπέδου ανάπτυξης στην Ένωση, όπου οι ζώνες της ευμάρειας και του εκσυγχρονισμού γειτονεύουν με παρακμάζουσες ζώνες. Η ενίσχυση του ρόλου που διαδραματίζουν τα μεγάλα αστικά κέντρα συνοδεύεται από μια επιδείνωση των προβλημάτων της ανεργίας και του αποκλεισμού. Η εξέλιξη της κατανομής των οικονομικών και οικιστικών δραστηριοτήτων δημιουργεί επίσης προβλήματα. Ορισμένες ζώνες της υπαίθρου διαφοροποιούνται, ενώ άλλες, λιγότερο προσιτές, συνεχίζουν να υποφέρουν λόγω των γεωγραφικών τους μειονεκτημάτων ή να περιθωριοποιούνται. Νέοι πόλοι ανάπτυξης εμφανίζονται και στις περιφερειακές περιοχές, αλλά συχνά με εύθραυστη οικονομική βάση τέτοια που να τους επιτρέψει να παίξουν ένα καθοριστικό ρόλο στο σύνολο της περιοχής τους ή στην κλίμακα της Ενωσης. Οι ζώνες που αντιμετωπίζουν το φαινόμενο της παρακμής ή του βιομηχανικού μετασχηματισμού έχουν δυσκολίες προσαρμογής παρά τη γειτνίασή τους με νευραλγικά κέντρα της Ενωσης.

Ταυτόχρονα, η γερμανική ενοποίηση, η προσεχής προσχώρηση των τεσσάρων χωρών ΕΖΕΣ, καθώς και οι εξελίξεις που καταγράφονται στις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης δίνουν καινούργια σημασία στη διάσταση ανατολής-δύσης στην ευρωπαϊκή ήπειρο σε σχέση με την παραδοσιακή διάσταση βορρά-νότου. Αναδεικνύουν καινούργια

πιθανά κέντρα βάρους προς ανατολάς και απαιτούν συντονισμένες πολιτικές για την αναδιάρθρωση των δικτύων επικοινωνίας και τη διαχείριση των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Η συνολική στρατηγική που καθορίζεται από τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μετά από τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου για την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα, έχει μία σημαντική χωροταξική συνιστώσα, που μπορεί να οργανωθεί γύρω από τρεις βασικές επιλογές.

α. Μία ευρωπαϊκή επικράτεια πιο ανταγωνιστική

Η Ενωση έχει να αντιμετωπίσει μία διπλή πρόκληση. Η πρώτη αφορά τη συνολική της ανταγωνιστικότητα. Επιβάλλει τη συνέχιση και την επιτάχυνση της υλοποίησης των μεγάλων διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών, ενέργειας, τηλεπικοινωνιών και πληροφοριών. Προϋποθέτει την ενίσχυση των υποδομών εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης με σκοπό τη βελτίωση της εξειδίκευσης και της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού, ενώ είναι επίσης απαραίτητο να συνεχιστούν οι δράσεις που στοχεύουν στην κατάργηση των μεθοριακών εμποδίων και να διευκολυνθούν οι δράσεις διαπεριφερειακής ολοκλήρωσης.

Η δεύτερη χωροταξική πρόκληση συνίσταται στην εξασφάλιση της ανταγωνιστικότητας των διαφόρων περιοχών της Ενωσης, έτσι ώστε να αποφευχθούν οι απαράδεκτοι κίνδυνοι και δαπάνες που απορρέουν από την ενίσχυση των ανισοτήτων. Είναι απαραίτητο να στηριχθεί η ανάπτυξη του "ενδογενούς δυναμικού" των περιφερειακών και τοπικών κοινοτήτων και να αξιοποιηθεί η ποικιλομορφία των πολιτιστικής παράδοσης και της τεχνογνωσίας των κατοίκων τους. Αυτό σημαίνει:

- την κατασκευή συμπληρωματικών τοπικών δικτύων, για τη βελτίωση της προσπελασιμότητας.των περιφερειακών περιοχών και τη μεγιστοποίηση των θετικών επιπτώσεων των διευρωπαϊκών δικτύων ενέργειας και μεταφορών,
- την οργάνωση της κοινωνίας της πληροφόρησης και των δικτύων τηλεπικοινωνιών έτσι ώστε να αποφευχθεί η ενίσχυση της συγκέντρωσης γύρω από τα μεγάλα αστικά κέντρα,
- την προώθηση της ανάπτυξης των μικρών και μεσαίων πόλεων ως κέντρων οργάνωσης και ενδυνάμωσης των περιφερειών.

β. Μία ευρωπαϊκή επικράτεια διώσιμη στην προοπτική της αειφόρου ανάπτυξης

Το πρότυπο αειφόρου ανάπτυξης που υιοθέτησε η Λευκή Βίβλος συνεπάγεται μία χωροταξική οργάνωση που θα βασίζεται σε μια οικονομική διαχείριση των φυσικών πόρων που επιτρέπει την ανανέωσή

τους και την παράδοσή τους στις μέλλουσες γενιές, και τη διατήρηση του περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας.

γ. Μία ευρωπαϊκή επικράτεια πιο αλληλέγγυα, οργανωμένη με πιο δίκαιο τρόπο, με σεβασμό της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής

Η οικονομική και κοινωνική συνοχή που καθιερώθηκε σαν ένας από τους τρεις κύριους στόχους από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ενωση, προϋποθέτει δράσεις μείωσης των εισοδηματικών ανισοτήτων και των διαφορών ανάπτυξης μεταξύ των περιοχών, η υπέρβαση των οποίων είναι μια μακρόπνοη διαδικασία. Η απαραίτητη αλληλεγγύη για να υλοποιηθεί ο στόχος της συνοχής προϋποθέτει την εξεύρεση ικανοποιητικής απάντησης σε τρία βασικά προβλήματα: τις διαφορές οικονομικού επιπέδου, την περιφερειακότητα και τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Η εδαφική συνοχή της Ενωσης προϋποθέτει τη λήψη συνειδητών διακρατικών μέτρων προς τέσσερις κατευθύνσεις: την ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας, τον απεγκλωβισμό των περιφερειακών περιοχών, την εξισορρόπηση του αστικού συστήματος της Ενωσης και τη διατήρηση του πλούτου της υπαίθρου.

Η ενίσχυση της Ευρωπαϊκής συνεργασίας

Η ευρωπαϊκή συνεργασία είναι η μόνη μέθοδος για να ευνοηθεί μία εξέλιξη της ευρωπαϊκής επικράτειας που δε θα οδηγήσει σε υπερβολικά πολλές αντιθέσεις και ρωγμές ανάμεσα στις ευρύτερες ευρωπαϊκές περισχές. Πολλά επίπεδα συνεργασίας είναι αναγκαία, δεδομένου ότι καμία μέθοδος με συγκεντρωτικό χαρακτήρα δεν είναι διώσιμη.

α. Στο επίπεδο του συνόλου της επικράτειας, η ευρωπαϊκή συνεργασία εκφράζεται κυρίως με τον καθορισμό των προσανατολισμών της Ευρωπαϊκής Προοπτικής Χωροταξικής Ανάπτυξης. Οι προσανατολισμοί αυτοί καθορίζονται από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή στο πλαίσιο της Επιτροπής Χωροταξικής Ανάπτυξης.

Η Επιτροπή Χωροταξικής Ανάπτυξης εκτός από την προετοιμασία της Ευρωπαϊκής Προοπτικής Χωροταξικής Ανάπτυξης, θα έχει επίσης σαν καθήκον να ολοκληρώσει μέχρι τα μέσα του 1995 το Εγκόλπιο για τα συστήματα και τις πολιτικές χωροταξίας στα κράτη μέλη, που θα επιτρέψει μία συγκριτική ανάλυση των ισχυόντων εθνικών συστημάτων.

Η ανάπτυξη της πληροφόρησης για τις εξελίξεις στην ευρωπαϊκή επικράτεια, καθώς και η διάδοση των σχετικών πληροφοριών στους κύκλους εκείνων που αποφασίζουν, απαιτούν ιδιαίτερη προσπάθεια σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Για το σκοπό αυτό η Επιτροπή θα συνεχίσει την ανάπτυξη του Συστήματος Γεωγραφικών Πληροφοριών το οποίο συντονίζει η EUROSTAT, επεκτείνοντάς το σε νέες εφαρμογές όπως η

ενσωμάτωση καινούργιων δεδομένων από δορυφόρο.

δ. Μεταξύ των κρατών μελών και των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ενωσης, η διακρατική και διαπεριφερειακή ευρωπαϊκή συνεργασία μπορεί να προωθηθεί μέσω:

- των προγραμμάτων διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας όπως για παράδειγμα το INTERREG II και το RECITE.
- προγραμμάτων διακρατικής συνεργασίας βασιζόμενα σε δράσεις που αφορούν για παράδειγμα, τις ποτάμιες λεκάνες, τις ορεσειρές και τις παράκτιες ζώνες.
- συνεργασιών σε οριζόντια θέματα κοινού ενδιαφέροντος, όπως τα αστικά προβλήματα.

γ. Με τις τρίτες χώρες, θα μπορούσαν να προωθηθούν προγράμματα συνεργασίας με τις βόρειες, ανατολικές και νότιες χώρες, ούτως ώστε να ευνοηθεί μία συνεκτική εξέλιξη ολόκληρου του ευρωπαϊκού χώρου.

Μελλοντικές Εργασίες

Με τη δημοσίευση της έκθεσης Ευρώπη 2000+ και την εκφρασμένη βούληση των κρατών μελών να προχωρήσουν στην επεξεργασία της Ευρωπαϊκής Προοπτικής Χωροταξικής Ανάπτυξης ξεκινάει μια νέα περίοδος για τη χωροταξία σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η Επιτροπή θα παρουσιάσει σε μία περίοδο τριών ετών ένα ενημερωμένο συνθετικό κείμενο για τις εξελίξεις που έλαβαν χώρα στο πεδίο των θεμάτων που καλύπτει το Ευρώπη 2000+. Θα παρουσιάσει τις σημαντικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στις ευρωπαϊκές περιοχές και θα κάνει έναν απολογισμό της εξέλιξης των διακρατικών και περιφερειακών προγραμμάτων και των άλλων υφισταμένων δράσεων συνεργασίας.

Η Επιτροπή Χωροταξικής Ανάπτυξης και τα άτυπα συμβούλια Υπουργών που είναι επιφορτισμένα με τις περιφερειακές πολιτικές θα συνεχίσουν τη συνεργασία τους με την Επιτροπή στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το επόμενο άτυπο συμβούλιο θα πραγματοποιηθεί το Μάρτιο 1995 στο Στρασβούργο στα πλαίσια της Γαλλικής Προεδρίας.

Στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ενωση προστέθηκαν ειδικές αναφορές για τα διευρωπαϊκα δίκτυα και το περιβάλλον. Στο ίδιο πνεύμα, η Επιτροπή θα εξετάσει από κοινού με τα κράτη μέλη τη σκοπιμότητα της ένταξης στη Συνθήκη, στα πλαίσια της αναθεώρησης της το 1996, στοιχείων που ενδέχεται να υποβοηθήσουν τη χωροταξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Χωροταξικός Σχεδιασμός: προσπάθειες, προβλήματα, προοπτικές

ΑΛ. ΒΟΥΛΓΑΡΗΣ*

Α. Γενικά- Η διαμορφωμένη κατάσταση

Οι τρεις δεκαετίες που ακολούθησαν από τη λήξη του εμφύλιου πολέμου (1950-1980) ήταν καθοριστικές για τη διαμόρφωση της αναπτυξιακής και πολεοδομικής δομής της χώρας και των οικισμών της.

Η έλλειψη σχεδιασμού και οι πολιτικές της περιόδου αυτής, που αποτέλεσμα τους ήταν η εγκατάλειψη και εξάρτηση της επαρχίας από το κέντρο, η αποδιοργάνωση του παραγωγικού συστήματος της περιφέρειας, η πολεοδομική υπανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών, η σταδιακή υποβάθμιση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος οδήγησαν σε κρίση του Ελλαδικού χώρου και του περιβάλλοντος που είχε πάρει εδώ και πολλά χρόνια τις διαστάσεις Εθνικής κρίσης.

Το λεκανοπέδιο της Αττικής με το 40% του λαού μας που κατοικεί σ'αυτό, τη συνύπαρξη δραστηριοτήτων, στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα της οικονομίας και το 50% περίπου της συνολικής διομηχανικής δραστηριότητας της χώρας μας αποτελεί το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα της κρίσης του περιβάλλοντος και της απαράδεκτης ποιότητας ζωής που χαρακτηρίζουν τη χώρα μας.

Για πρώτη φορά στη χώρα μας η έννοια του Χωροταξικού Σχεδιασμού (ΧΣ) κατοχυρώνεται νομικά με το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975 και μαζί με τις διατάξεις που αφορούν στο φυσικό και πολιστικό περιβάλλον αποτελούν το συνταγματικό πλαίσιο άσκησης της χωροταξικής πολιτικής.

Σε συνέχεια και σε εκτέλεση των συνταγματικών διατάξεων εκδίδεται το 1976 ο νόμος 360 "ΠΕΡΙ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ" στον οποίο για πρώτη φορά καθορίζονται οι έννοιες του ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ και ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ, της ΧΡΗΣΗΣ του ΧΩΡΟΥ, των επιπέδων χωροταξικού σχεδιασμού, ενώ θεσπίζονται όργανα και

* Αλέξανδρος Βούλγαρης, Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Χωροταξίας και Δημοσίων Εργων.
Το κείμενο αποτέλεσε ομιλία του Γεν. Γραμματέα στο Συνέδριο του ΤΕΕ: "Χωροταξία 2000".

ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 8/94 ISSN 1105-3267, σσ.215-222.

διαδικασίες έγκρισης των σχεδίων που περιγράφονται στον νόμο.

Πρέπει όμως να σημειωθεί εδώ ότι εκτός από επί μέρους ρυθμίσεις, που είχαν κυρίως κατευθυντήριο χαρακτήρα, κανένα χωροταξικό σχέδιο και πρόγραμμα δε θεσμοθετήθηκε κατά την περίοδο αυτή.

Με την ίδρυση του Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ) το 1980 (Ν. 1032/80), αρχίζει η διαδικασία διαχωρισμού του οικονομικού προγραμματισμού, που παραμένει στο Υπουργείο Συντονισμού, από το χωροταξικό σχεδιασμό, που μεταφέρθηκε ως δραστηριότητα στο νέο Υπουργείο, η οποία διαδικασία ολοκληρώνεται το 1985 με το Ν. 1558.

Το 1981 το ΠΑΣΟΚ στις προγραμματικές του διακηρύξεις προσδιορίζει σαν έναν από τους κατευθυντήριους στόχους της πολιτικής του την οικονομική, δημογραφική και παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας και τη συστηματική προσπάθεια για ισόρροπη ανάπτυξη των περιφερειών της στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου αναπτυξιακού δημοκρατικού σχεδιασμού.

Την πολιτική αυτή στην οκταετία 1981-1989 στηρίζει και υλοποιεί το ΥΠΕΧΩΔΕ με συγκεκριμένες θεσμικές αλλαγές, προγράμματα, ρυθμίσεις και μέτρα, τα οποία πέτυχαν σε ένα μεγάλο βαθμό την ισορροπία ανάμεσα στις περιφέρειες της χώρας μας.

Στην προσπάθεια για την ανάπτυξη της περιφέρειας απαραίτητες επιλογές ήταν ο πολεοδομικός σχεδιασμός και η ανασυγκρότηση των πόλεων και των χωριών της χώρας μας με παράλληλη περιβαλλοντική προστασία του αστικού, περιαστικού και αγροτικού χώρου.

Στην προσπάθεια για την ανάπτυξη της περιφέρειας απαραίτητες επιλογές ήταν ο πολεοδομικός σχεδιασμός και η ανασυγκρότηση των πόλεων και των χωριών της χώρας μας με παράλληλη περιβαλλοντική προστασία του αστικού, περιαστικού και αγροτικού χώρου.

Συγκεκριμένα το ΥΠΕΧΩΔΕ προχώρησε:

1. Στην εκπόνηση από το 1982 και προώθηση ολοκληρωμένων χωροταξικών σχεδίων για όλους τους νομούς της χώρας στα πλαίσια του 5ετούς προγράμματος οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Ξεκίνησε λοιπόν να διαμορφώνεται ανά Νομό ένας χωροταξικός αναπτυξιακός προγραμματισμός που κατέληξε στη σύνταξη τευχών με θέμα: "ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ" για το σύνολο των νομών της χώρας (1984).

Στις προτάσεις αυτές περιλαμβάνονται:

- οι βασικοί αναπτυξιακοί στόχοι ανά νομό,
- η επιθυμητή δομή στο χώρο του παραγωγικού συστήματος,
- η κυκλοφορία-συγκοινωνία και άλλα δίκτυα τεχνικής υποδομής,

- η οικιστική δομή,
- οι ζώνες ειδικής προστασίας.

2. Σαν συνέχεια της προσπάθειας αυτής μπορεί να θεωρηθεί η σύνταξη τευχών για το σύνολο των Περιφερειών της Χώρας (πλην Αττικής, για την οποία υπήρχε το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθηνών) ΓΕΝΙΚΗΣ ΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ (Χωροταξικός σχεδιασμός-Χρήσεις γης), στα πλαίσια των Αναπτυξιακών Συνεδρίων των Περιφερειών (1988). Περιεχόμενο της εργασίας αυτής ήταν η προσέγγιση της υπάρχουσας δομής, των υπαρχόντων προβλημάτων και των δυνατοτήτων ανάπτυξης των Περιφερειών καθώς και πρόταση προτεραιοτήτων παρέμβασης.

3. Παράλληλα το 1983 θεσπίζεται ένα νέο εργαλείο εφαρμογής χωροταξικής πολιτικής, με βάση τη διαδικασία ΖΟΕ του άρθρου 29 του Ν. 1337/83, που αποτελεί όμως κυρίως μηχανισμό καθορισμού όρων και περιορισμών χρήσεων και δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές και όχι κατεξοχήν μηχανισμό χωροταξικού σχεδιασμού.

Με βάση τις διατάξεις αυτές και για την αντιμετώπιση των ιδιαιτέρων προβλημάτων ορισμένων ευαίσθητων οικιστικά περιοχών ξεκίνησε το 1988 η εκπόνηση ενός προγράμματος 13 "Ειδικών Χωροταξικών Μελετών" (ΕΧΜ). Οι μελέτες αυτές ανάλογα με τα ιδιαίτερα προβλήματα κάθε περιοχής στοχεύουν:

α) στην αναβάθμιση και προστασία του περιβάλλοντος περιοχών που παρουσιάζουν προβλήματα υποβάθμισης από την υπέρμετρη ανάπτυξη του Τουρισμού (π.χ. Κερκυραϊκό τοπίο).

β) στη δημιουργία κατάλληλων υποδοχέων για την αντιμετώπιση των πιέσεων κύρια από την τουριστική ανάπτυξη, με παράλληλη προστασία του ευρύτερου φυσικού χώρου (π.χ. νησιά Β. και Ν. Αιγαίου).

γ) στην υποστήριξη της τουριστικής ανάπτυξης περιοχών που αν και διαθέτουν αξιόλογους τουριστικούς πόρους παρουσιάζουν μικρή ανάπτυξη (π.χ. παράκτια ζώνη Ν. Πρεβέζης και Θεσπρωτίας).

δ) την προστασία και ανάδειξη σημαντικών σε παγκόσμια κλίμακα βιοτόπων (Νέστου, Λίμνης Μητρικού, Βισθωνίδας).

ε) την ανάδειξη και ανάπτυξη αξιόλογων οικιστικών συνόλων (Μάνη).

στ) την εξυγίανση περιοχών που παρουσιάζουν προβλήματα από τη συγκέντρωση σημαντικών βιομηχανικών δραστηριοτήτων (Οινόφυτα).

Στο σημείο αυτό επισημαίνουμε την ένταξη στο Κοινοτικό Πρόγραμμα ENVIREG έντεκα (11) ΕΧΜ, που μαζί με τις μελέτες που προωθήθηκαν από την Δ/νση Χωροταξίας ΕΧΜ ολοκληρώνουν τη μελέτη του

νησιωτικού χώρου, καθώς και της παράκτιας ζώνης της Χαλκιδικής και του Β. και Ν. Κορινθιακού.

4. Θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα καθορισμού και σχεδιασμού παραγωγικών ζωνών (τουριστικές μονάδες, βιομηχανικές περιοχές (ΒΙΠΕ), βιοτεχνικά πάρκα, πτηνοτροφικές ζώνες κ.α. και δημιουργήθηκε η απαραίτητη υποδομή για την προώθηση των παραγωγικών δραστηριοτήτων και επενδύσεων στη περιφέρεια (αναπτυξιακός νόμος).

5. Στα πλαίσια του πολεοδομικού σχεδιασμού:

- θεσμοθετήθηκε νέο οικιστικό πλαίσιο Ν. 1337/83,
- ολοκληρώθηκε στο μεγαλύτερο βαθμό ο σχεδιασμός της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης και άρχισε η υλοποίησή του. Μέχρι σήμερα θεσμοθετήθηκαν 409 ΓΠΣ, 34 ΖΟΕ, 265.000 στρεμ. επεκτάσεις σχέδιου πόλης και επεκτάθηκαν τα όρια για 10.000 περίπου χωριά.

6. Θεσμοθετήθηκε η νέα χωροταξική διοικητική διαίρεση της χώρας σε 13 περιφέρειες ενώ παράλληλα προωθήθηκε η σταδιακή δημιουργία και ενίσχυση του "νέου Δήμου" με την ανακυττάρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

7. Ιδρύθηκε ο Εθνικός οργανισμός Κτηματολογίου και ξεκίνησαν οι διαδικασίες σύνταξης του Εθνικού Κτηματολογίου, βασικού εργαλείου ανάπτυξης και προστασίας της δημόσιας περιουσίας.

Έτσι παρ'όλες τις δυσκολίες εφαρμογής του Σχεδιασμού, τις αδυναμίες στην προώθηση των στόχων και των πολιτικών επιλογών, τις καθυστερήσεις στις διαδικασίες και τα έργα λήψης των αποφάσεων, τις αστοχίες και παραλήψεις στον τρόπο και τα μέσα υλοποίησης των πολιτικών επιλογών σήμερα ο χώρος είναι πιο ισόρροπος, πιο αποκεντρωμένος, πιο δημοκρατικός, και η τοπική αυτοδιοίκηση συμμετέχει πιο ενεργά στο σχεδιασμό.

Όμως τα προβλήματα του Ελλαδικού χώρους που παραμένουν και πρέπει να αντιμετωπιστούν στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου σχεδιασμού διακρίνονται και συνοψίζονται σε προβλήματα εξωαστικού ή περιαστικού χώρου και αστικούς χώρου που υποβαθμίζουν την ποιότητα ζωής κύρια των κατοίκων μεγάλων αστικών κέντρων.

α. Στον εξωαστικό ή περιαστικό χώρο η άναρχη δόμηση με την οργανωμένη αυθαίρετη δόμηση και αυθαίρετη ανάπτυξη δραστηριοτήτων χωρίς υποδομές, οι πυρκαγιές με την απώλεια ζωτικών χώρων πράσινου και κίνδυνο πλημμύρων στην ευρύτερη περιοχή,μ οικισμοί-καλλιέργειες, τη συνεχή υποβάθμιση της ποιότητας ζωής.

β. Στον αστικό χώρο:

- με τις ελλείψεις κοινωνικών και τεχνικών υποδομών (υπερβολική φόρτιση περιοχών με διαμορφωμένες υποδομές) έλλειψη υποδοχέων

ανάπτυξης (κατοικίας και διαφόρων παραγωγικών δραστηριοτήτων) με εξασφάλιση του απαιτούμενου δικτύου υποδομών.
- με τη σύγκρουση χρήσεων γης.
- με τη ρύπανση του περιβάλλοντος (ατμοσφαιρική ρύπανση: υγεία κατοίκων, καταστροφή μνημείων, θόρυβος: υγεία κατοίκων, υποβάθμιση ποιότητας ζωής, σκουπίδια: υγεία κατοίκων, απώλεια πόρων, κίνδυνος πυρκαγιών κλπ).

Β. Ο Σχεδιασμός για την ανάπτυξη της Περιφέρειας - (Χωροταξία)

Αρχές- κατευθύνσεις

Αναπτυξιακός Σχεδιασμός

Θεμελιώδης αρχή της στρατηγικής για τη χωροταξία είναι ότι ο σχεδιασμός για την ανάπτυξη της περιφέρειας δεν μπορεί να είναι στατικός και παθητικός.

Κύριο χαρακτηριστικό του πρέπει να είναι η αναπτυξιακή δυναμική με έμφαση στην περιβαλλοντική θεώρηση σε συνδυασμό και με επιλογές και κατευθύνσεις δημοκρατικά επιλεγμένες.

Ισόρροπη Ανάπτυξη

Που συνδέεται διαλεκτικά με τα προηγούμενα για τη σωστή, συστηματική και σχεδιασμένη αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων και των παραγωγικών δυνατοτήτων της κάθε περιοχής, που προϋποθέτει και οδηγεί στην δραστικότερη δυνατή μείωση των ανισοτήτων ανάμεσα στις "προβληματικές" και "αναπτυγμένες" περιφέρειες, και ανάμεσα στο κέντρο και την επαρχία και διασφαλίζει την προστασία του περιβάλλοντος.

Για να είναι ακόμα πιο αποτελεσματική η πορεία προς την "ισόρροπη" περιφερειακή ανάπτυξη, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός οφείλει να κατευθύνεται κατά προτεραιότητα σε αναπτυξιακά έργα περιφερειακής ή και εθνικής κλίμακας, καθώς και στη σταδιακή δημιουργία ευνοϊκών όρων για επενδύσεις στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες.

Οργάνωση της Περιφέρειας

Τρίτη κατεύθυνση και προϋπόθεση για την ανάπτυξη της περιφέρειας είναι η συστηματική προσπάθεια για την ενίσχυση της "οντότητας" της περιφέρειας, η οργανωτική και τεχνοκρατική υποστήριξη των περιφερειακών υπηρεσιών και τη μεταβίβαση προγραμματικών επιτελικών αρμοδιοτήτων. Σ'αυτά τα πλαίσια εντάσσεται και η ανάγκη επεξεργασίας ειδικών χωροταξικών κατευθύνσεων και για τις δεκατρείς περιφέρειες που θα καταλήγουν σε συγκεκριμένα προγράμματα-προτάσεις

περιφερειακής πλέον και όχι νομαρχιακής κλίμακας.

Ενεργοποίηση του νέου δήμου και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

Βασική κατεύθυνση και μάχη για τη σταδιακή δημιουργία και ενίσχυση του "νέου δήμου", η ανακυττάρωση της πρωτοβάθμιας-αυτοδιοίκησης, μέσα από τη συγχώνευση γειτονικών κοινοτήτων σε μια νέα αναβαθμισμένη μορφή αυτοδιοίκησης. Κι ακόμη η ενεργοποίηση της δευτεροβάθμιας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Δημιουργία υποδομής σε χώρους παραγωγής

Για τη δημιουργία της απαραίτητης υποδομής και την προώθηση των παραγωγικών δραστηριοτήτων και επενδύσεων, στην περιφέρεια σημαντικό ρόλο παίζει η ορθολογική χωροθέτηση και πολεοδόμηση των παραγωγικών ζωνών (τουριστικές ζώνες, βιομηχανικές περιοχές (ΒΙΠΕ), βιοτεχνικά-βιομηχανικά πάρκα (ΒΙΠΑ-ΒΙΟΠΑ), κτηνοτροφικές ζώνες, ζώνες εντατικών καλλιεργειών κλπ.

Ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος. Προστασία και ανάδειξη της πολιτιστικής μας κληρονομιάς

Στα πλαίσια της χωροταξικής ανασυγκρότησης της χώρας σταθερή κατεύθυνση παραμένει η συστηματική προστασία, ανάδειξη και αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων κάθε περιοχής. Πόρων που δεν περιορίζονται μόνο στον ορυκτό πλούτο, στη γη υψηλής παραγωγικότητας και στις ενεργειακές μας πηγές, αλλά περιλαμβάνουν κύρια τις ακτές μας, την πολιτιστική κληρονομιά μας (αρχαία και νεότερη), τους σημαντικούς μας βιότοπους (λίμνες, κλειστοί κόλποι, θαλάσσια πάρκα, εναπομείνοντα δάση κλπ).

Εθνικό Κτηματολόγιο

Τέλος, απαραίτητο εργαλείο για τη χωροταξική ανασυγκρότηση της χώρας, την άσκηση συγκεκριμένης πολιτικής γης, τη διαφύλαξη της δημόσιας και δημοτικής περιουσίας και το συστηματικό έλεγχο των χρήσεων είναι το Εθνικό Κτηματολόγιο, και η ιστορική απόφαση της σημερινής Κυβέρνησης να το εντάξει στο ΚΠΣ, ώστε να δρομολογηθούν οι διαδικασίες έναρξης της σύνταξης του μέσα στο 1994.

Κάθε προσπάθεια ανασυγκρότησης στο πεδίο της χωροταξίας προϋποθέτει όμως συστηματική παρέμβαση τόσο στο θεσμικό όσο και στο προγραμματικό επίπεδο. Ειδικότερα χρειάζεται να δούμε και τη νομοθεσία και τα προγράμματα μελετών κάτω από μια νέα ορθολογική οπτική πράγμα που δε συμβαίνει βεβαίως σήμερα.

Γ. Παρέμβαση στο θεσμικό επίπεδο

Παρ'όλο που το νομοθετικό πλαίσιο (θεσμικά εργαλεία) δεν είναι πανάκεια για την αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού, αποτελεί εν τούτοις μια βασική και αναγκαία συνθήκη ιδιαίτερα για χώρες όπως η δική μας. Σε κάθε περίπτωση τα οποία θεσμικά εργαλεία αποτελούν μέρος του όλου συστήματος σχεδιασμού. Πρέπει επίσης να τονιστεί από την αρχή ότι βασική επιδίωξη δεν είναι μόνον η δημιουργία νέων χρήσιμων "εργαλείων" αλλά και η διευθέτηση και εκμετάλλευση των υπαρχόντων.

Τα κυριότερα σημεία-προβλήματα που πρέπει να τα επισημάνουμε εδώ είναι τα παρακάτω:

α. Υπάρχει μεγάλη άγνοια επί της ουσίας, σε ότι αφορά τα χωροταξικά θέματα, ακόμη και από εκείνους που καλούνται να εφαρμόσουν ή να ερμηνεύσουν τις σχετικές διατάξεις.

β. Υπάρχουν σημαντικά κενά στην ελληνική νομοθεσία όπως για παράδειγμα η έλλειψη συστήματος καθορισμού και κωδικοποίησης των χρήσεων γης.

γ. Υπάρχει μια κραυγαλέα έλλειψη συντονισμού μεταξύ των οργάνων της διοίκησης και μάλιστα των κορυφαίων τόσο οριζοντίως όσο και κάθετων που κατά μεγάλο μέρος οφείλεται και στο θεσμικό πλαίσιο.

Συμπερασματικά η παρέμβαση στο θεσμικό πλαίσιο πρέπει να αντιμετωπίσει αφ' ενός τα υπάρχοντα προβλήματα και αφ'ετέρου να καλύψει κενά και να δώσει νέες δυνατότητες δράσεις. Η βασική αντίληψη που πρέπει να επικρατήσει είναι απαγκίστρωση από τις χωρικές ρυθμίσεις γενικού κανονιστικού χαρακτήρα (τύπου ΓΟΚ, εκτός σχεδίου δόμηση κλπ) και να δοθεί έμφαση στις χωρικές ρυθμίσεις μέσω του σχεδιασμού.

Δ. Παρέμβαση στο προγραμματικό επίπεδο

Το πρώτο δεδομένο είναι ότι τα προγράμματα σχεδιασμού (μελέτες κλπ) πρέπει να αποτελούν οργανική και φυσιολογική συνέχεια του νομοθετικού πλαισίου, ώστε να εξασφαλίζεται μια στοιχειώδης λογική συνοχή μεταξύ των δύο αυτών βημάτων της χάραξης της χωροταξικής πολιτικής.

Ένα δεύτερο σημείο είναι ότι πρέπει να εξεταστεί η κατάλληλη κλίμακα εφαρμογής στην οποία θα δοθεί η έμφαση στο πρόγραμμα σχεδιασμού. Μια σύντομη επισκόπηση των θεσμοθετημένων ή μη σχεδιαστικών διαδικασιών σε όλα τα επίπεδα σχεδιασμού δείχνει την παντελή έλλειψη φυσικού-χωρικού σχεδιασμού στο επίπεδο της περιφέρειας

(παράρτημα). Από την άλλη πλευρά η περιφέρεια, που στην Ελλάδα είναι σχετικά πρόσφατη διοικητική οντότητα, αποτελεί διεθνώς το κατ'εξοχήν πεδίο χωροταξικού σχεδιασμού και περιφερειακής πολιτικής. Εξ' άλλου η περιφέρεια συνιστά το ελάχιστο δυνατό τμήμα του εθνικού χώρου που μπορεί να υπάρξει αναπτυξιακή ολοκλήρωση από όλες τις απόψεις.

Το ζητούμενο βεβαίως εδώ είναι όχι απλώς η εκπόνηση των χωροταξικών σχεδίων των περιφερειών αλλά η εγκαθίδρυση ενός μηχανισμού υποστήριξης για την πραγματοποίηση του σχεδιασμού αυτού σε συσχέτιση με τον γενικότερο προγραμματισμό της κάθε περιφέρειας. Είναι γνωστή η σημερινή εικόνα των ΣΠΑ και των ΠΕΠ που αποτελούν κατά το μεγαλύτερο μέρος τους απλές λίστες έργων χωρίς καμιά χωροταξική και περιβαλλοντική δεοντολογία ή λογική.

Ε. Η Δεκαετία του '90 και η Κοινοτική διάσταση

Σήμερα με την αυξανόμενη καθολικότητα των οικονομικών δραστηριοτήτων και την ελευθεροποίηση των κατευθυνόμενων οικονομιών, οι Ευρωπαϊκές χώρες άρχισαν την πορεία για την οικονομική ολοκλήρωση που προωθείται με τη δημιουργία και έναρξη της ενιαίας αγοράς χωρίς σύνορα.

Η επιταχυνόμενη αυτή ολοκλήρωση πιστεύουμε ότι θα έχει σημαντικές επιπτώσεις στην Κοινοτική Χωροταξίας, που στο πλαίσιο της μεγάλης και ενιαίας αγοράς πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα της μεγαλύτερης οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ολοκλήρωσης με τις γειτονικές χώρες. Πιέσεις και μεταβολές μπορούν να δημιουργήσουν τόσο κινδύνους όσο και ευκαιρίες για την ισόρροπη χωροταξική ανάπτυξη της Κοινότητας.

Έτσι οι επιλογές μας πρέπει να στοχεύουν μακριά για να έχουν προοπτική και γεωγραφικά πλατιά για να χωράνε μέσα τους τις εξελίξεις του κοινοτικού χώρου όσο όμως και του εξελισσόμενου περί-Κοινοτικού, Ευρωπαϊκού και μεσογειακού χώρου. Οι εξελίξεις στα Βαλκάνια και στον ευρύτερο Μεσογειακό χώρο αποτελούν πρόκληση ολοκληρωμένου χωροταξικού σχεδιασμού για την αντιμετώπιση των παραμεθορίων περιοχών της Ελλάδας ακραίων συνόρων της Κοινότητας.

Προβάλει λοιπόν σήμερα η αναγκαιότητα της προώθησης μιας ολοκληρωμένης, Εθνικής Στρατηγικής για να αντιμετωπιστούν τα εθνικά μας κυρίως ζητήματα, αλλά και σε ένα βαθμό τα χωροταξικά-αναπτυξιακά και κοινωνικά θέματα με βάση τις σύγχρονες απαιτήσεις στα μεγάλα προβλήματα των καιρών. Στα πλαίσια αυτής της στρατηγικής η ανάπτυξη πρέπει να συμβαδίζει με την οικολογική ισορροπία και την προστασία του περιβάλλοντος, γιατί μόνο τότε υπηρετεί τον άνθρωπο.

Ευρωπαϊκή Πολιτική Χωροταξίας: η μακρά διαδρομή από τη Ρώμη ως το Μαάστριχτ

ΑΛ. ΚΡΗΤΙΚΟΣ*

1. Εισαγωγή

Είναι αναμφίβολα δύσκολο να παρουσιαστεί και αναλυθεί κάτι που δεν υπάρχει, η μάλλον, για ν' ακριβολογήσει κανείς, κάτι που δεν υπάρχει επίσημα (προς το παρόν τουλάχιστον, όπως πολλοί, μεταξύ τους και ο υπογράφων, ελπίζουν).

Πράγματι, σε κανένα από τα επίσημα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας- ήδη Ευρωπαϊκής Ένωσης-, από τις ίδιες τις Συνθήκες μέχρι τους Κανονισμούς, τις Οδηγίες και τις διαφόρων χρωμάτων "Βίβλους" που κατά καιρούς συντάχθηκαν, δε θα βρεθεί ο όρος "Ευρωπαϊκή - ή Κοινή - Πολιτική Χωροταξίας".

Η δυσκολία για τη δημιουργία και εφαρμογή μίας Κοινοτικής Πολιτικής Χωροταξίας ξεκινά από την ίδια τη διαφορετική αντίληψη που υπάρχει στα κράτη-μέλη για την έννοια αυτή, πράγμα που επιβεβαιώνεται και από τις διαφορές στην απόδοση του όρου αυτού στις διάφορες κοινοτικές γλώσσες.

Δεν είναι βέβαια μόνο ζήτημα διαφορετικής επιστημονικής ή και γλωσσικής προσέγγισης. Οι δυσκολίες που προαναφέρθηκαν έχουν τις ρίζες τους κυρίως στη διαφορετική **πολιτική** προσέγγιση, στο βαθμό και στο είδος κρατικής και κοινωνικής παρέμβασης που τα διάφορα κράτη-μέλη θεωρούν ότι επιτρέπεται - ή επιβάλλεται- σ' ό,τι αφορά τη ρύθμιση και οργάνωση του χώρου.

Στην πραγματικότητα βέβαια όλα τα κράτη, όλες οι οργανωμένες κοινωνίες, ασκούν χωροταξική πολιτική. Η διαφορά βρίσκεται στο αν την ασκούν ενσυνείδητα, ως βασική συνιστώσα- αν όχι και ως βασικό οδηγό- των κεντρικών αποφάσεών τους, ή αν την αφήνουν να εκδηλώνεται ως " χωρική" συνέπεια της εφαρμογής των διαφόρων

* Αλέκος Κρητικός, Αρχιτέκτων ΕΜΠ- DEA Γεωγραφίας Πανεπιστημίου Paris I -Panthion-Sorbonne, Σύμβουλος Διοίκησης της PLANET AE.

ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 8/94 ISSN 1105-3267, σσ.223-233.

πολιτικών τους. Ετσι, και εν γνώσει του κινδύνου που ενέχουν οι απλουστεύσεις, θα τολμούσε κανείς να θεωρήσει ότι στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαντάται όλη η γκάμα μεταξύ των προαναφερόμενων προσεγγίσεων, με τη Γαλλία στο ένα άκρο - όπου το aminagement du territoire αποτελεί βασικό στοιχείο της πολιτικής όλων των μεταπολεμικών Κυβερνήσεων, με συνεχείς προσπάθειες " εξαγωγής" του στο κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο-, και τη Βρετανία στο άλλο, όπου, παρά την πολύ αξιόλογη συνεισφορά του επιστημονικού της δυναμικού σε θέματα οργάνωσης του χώρου αλλά και παρά τη μακρά πολιτική παράδοση (πχ η έκθεση Barlow, για τη χωροθέτηση δραστηριοτήτων, οργάνωση του αστικού χώρου κλπ χρονολογείται ήδη από το 1939), η αρνητική θέση των τελευταίων κυβερνήσεων για ο,τιδήποτε σχετίζεται με κεντρικό προγραμματισμό, είχε ως συνέπεια τη συνεχή άρνηση των Βρετανών να δεχτούν να συμπεριληφθεί στο κοινοτικό λεξιλόγιο ο όρος χωροταξία.

Η αναφορά στο παράδειγμα της Βρετανίας δεν πρέπει να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι μόνη αυτή αντιδρά στη δημιουργία και εφαρμογή μιας κοινοτικής πολιτικής χωροταξίας. Αρκετά είναι τα κράτη-μέλη, που ενώ στο εσωτερικό τους παρεμβαίνουν στην οργάνωση του χώρου, δε βλέπουν ευνοϊκά τη γενίκευση αυτής της παρέμβασης σε υπερεθνικό/ κοινοτικό επίπεδο, με το φόβο-όχι πάντοτε αδικαιολόγητο- ότι θα μπορούσαν να τους επιβληθούν και ρυθμίσεις που δε θα εξυπηρετούσαν τις δικές τους εδαφικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές ιδιαιτερότητες.

Για να είναι όμως κανείς δίκαιος, θα πρέπει ν' αποδώσει μέρος των προαναφερόμενων δυσκολιών και διαφορών και στη δυσκολία του ν' απαντηθεί το ερώτημα αν η χωροταξία είναι μία αυτοτελής, αυτόνομη πολιτική ή μια συνθετική αντιμετώπιση όλων των άλλων πολιτικών σ' ό,τι αφορά την "εγγραφή" τους στο χώρο, την πρόβλεψη των χωρικών επιπτώσεων της εφαρμογής τους, την παρέμβαση στις χωρικές αντιδράσεις και αναδράσεις. Αντίθετα, τα πράγματα είναι πολύ πιο καθαρά όταν μιλά κανείς πχ για κοινοτική πολιτική Γεωργίας, Αλιείας, Μεταφορών, Έρευνας κλπ και οι όποιες διαφορετικές απόψεις δεν μπορούν να καλυφθούν πίσω από δυσκολίες - ή προσχήματα- εννοιολογικής και πολιτικής κατανόησης.

Για όλους τους ανωτέρω λόγους, η χωροταξική πολιτική είναι ακόμη επίσημα απούσα από την κοινοτική γλώσσα. Αυτό όμως δε σημαίνει ότι είναι απούσα και στην πράξη, έμμεσα και σε μικρό βαθμό στα πρώτα χρόνια λειτουργίας της Κοινότητας, άμεσα και σε συνεχώς αυξανόμενο βαθμό στη συνέχεια, όπως θα δούμε ακολούθως.

2. Η χωρική προσέγγιση στη Συνθήκη της Ρώμης

Στη Συνθήκη της Ρώμης δε γίνεται καμία αναφορά σε ζητήματα χωρικών διαφοροποιήσεων- και, συνεπώς, χωρικών παρεμβάσεων-, με την εξαίρεση του πέμπτου σημείου του Προοιμίου, όπου αναφέρεται η ανάγκη ενίσχυσης της ενότητας των οικονομιών και διασφάλισης της αρμονικής ανάπτυξης, με μείωση των διαφορών μεταξύ των διαφόρων περιφερειών και της καθυστέρησης των λιγότερο ευνοημένων περιοχών. Γενικά, δηλαδή, θεωρήθηκε ότι θα επήρχετο μια αυτόματη εξίσωση των διαφορών, μέσα από τον ελεύθερο ανταγωνισμό, παρά το ότι ορισμένες από τις πιο έγκυρες φωνές της εποχής[1] επεσήμαιναν ήδη ότι "η ανάπτυξη και η οικονομική μεγένθυση που θ' ακολουθήσουν την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς θα ενισχύσουν τους κύριους πόλους ανάπτυξης, στο μέτρο που το παιχνίδι της αποδοτικότητας θα λειτουργήσει σε αγορές χωρικά ατελείς και υποκείμενες σε μονοπωλιακές ανταγωνιστικές πιέσεις".

Στη λογική λοιπόν της διασφάλισης των κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού, η Συνθήκη απαγόρευε κάθε μορφή ενίσχυσης - περιλαμβανόμενων των περιφερειακών ενισχύσεων- κάνοντας όμως μία εξαίρεση για:

- τις ενισχύσεις που συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη των περιφερειών με πολύ χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης ή με μεγάλη υποαπασχόληση
- τις ενισχύσεις που διευκολύνουν την ανάπτυξη ορισμένων δραστηριοτήτων ή ορισμένων περιοχών, όταν δεν αλλοιώνουν τους όρους συναλλαγών με τρόπο αντίθετο προς το κοινό συμφέρον.

Στις εξαιρέσεις αυτές προστίθενται ονομαστικά οι περιοχές της Ομοσπονδιακής Γερμανίας που υφίσταντο τις συνέπειες της διαίρεσης της Γερμανίας καθώς και (σε Πρωτόκολλο, και όχι στο σώμα της Συνθήκης) οι περιοχές του Mezzogiorno.

Αντίστοιχο περιθώριο αφηνόταν και στο άρθρο το σχετικό με την *Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων*, στο οποίο, μαζί με τον "εκσυγχρονισμό και την αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων " και τη "χρηματοδότηση έργων που ενδιαφέρουν από κοινού περισσότερα από ένα κράτη-μέλη", ως αντικείμενο της Τράπεζας ορίζεται και η "ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών". Παράλληλα, με την ίδια Συνθήκη, ιδρύεται το *Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*, με σκοπό τη διευκόλυνση της επαγγελματικής και *γεωγραφικής* κινητικότητας των εργαζομένων. Και στις δύο περιπτώσεις, η φιλοσοφία είναι ή ίδια: οι μηχανισμοί ανταγωνισμού της Κοινής Αγοράς θα οδηγήσουν σε κάποια χωρική

ομογενοποίηση, λόγω των μετακινήσεων των συντελεστών παραγωγής που προκαλεί η διαδικασία ολοκλήρωσης. Επί πλέον, η Κοινότητα θα πρέπει να ενθαρρύνει αυτές τις μετακινήσεις, με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα-, ως προς τις επενδύσεις-, και με το Κοινωνικό Ταμείο, σ' ό,τι αφορά τους εργαζομένους.

Γενικά, λοιπόν μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι στο ξεκίνημα της Κοινότητας απουσιάζει η οποιαδήποτε πρόθεση άμεσης χωροταξικής παρέμβασης.

3. Οι πρώτες κοινοτικές πολιτικές και οι χωρικές τους επιπτώσεις

Απουσία προθέσεων δε συνεπάγεται υποχρεωτικά και απουσία αποτελεσμάτων. Είναι, κατ' αρχάς, προφανές ότι όλες οι κοινοτικές πολιτικές είχαν και έχουν, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, χωρικές επιπτώσεις και τα αποτελέσματά τους επηρεάζονται από το χώρο στον οποίο εφαρμόζονται. Ορισμένες όμως από τις κοινοτικές πολιτικές εμπεριείχαν σαφείς γεωγραφικές διακρίσεις, γεγονός που προσαύξανε τη χωρική τους διάσταση. Έτσι, μεταξύ άλλων:

Η *κοινοτική πολιτική άνθρακα και χάλυβα* (όπως ασκήθηκε μέσω της ΕΚΑΧ) έχει από τη φύση της τομεακό χαρακτήρα. Εν τούτοις, δεδομένου ότι οι σχετικές δραστηριότητες ασκούνται σε οριοθετημένες γεωγραφικά ζώνες αλλά και επειδή στο άρθρο 56 της Συνθήκης ΕΚΑΧ γίνεται σαφής αναφορά σε παρεμβάσεις σε περιοχές ανθρακωρυχείων και χαλυβουργίας που βρίσκονται σε κρίση, η πολιτική που εφαρμόστηκε, εκτός από τον τομεακό της χαρακτήρα, είχε και στοιχεία συγκεκριμένης παρέμβασης στο χώρο.

Το *Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*, που όπως προαναφέρθηκε, δημιουργήθηκε για να προωθήσει την απασχόληση και τη γεωγραφική και επαγγελματική κινητικότητα των εργαζομένων, γρήγορα αναγκάστηκε να συμπεριλάβει στις προτεραιότητές του παρεμβάσεις σε περιοχές που πλήττεται η απασχόληση.

Το *Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων-Τμήμα Εγγυήσεων*, δεν προέβλεπε γεωγραφικές διακρίσεις. Εν τούτοις, το γεγονός ότι στήριζε συγκεκριμένα προϊόντα, σε συνδυασμό με το ότι οι περισσότερες γεωργικές περιοχές χαρακτηρίζονται από κυριαρχία της παραγωγής κάποιου προϊόντος (πχ λάδι, καπνός, γάλα κλπ), σήμαινε ότι με τις παρεμβάσεις του ενίσχυε - η αντίθετα έπληττε - συγκεκριμένες περιοχές.

Ακόμη καθαρότερη είναι η εικόνα σ' ό,τι αφορά το *τμήμα Προσανατολισμού* του ίδιου Ταμείου για το οποίο, εκτός από την *de facto* συγκέντρωση πόρων στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, που

παρατηρήθηκε ήδη από την αρχή της λειτουργίας του, το Συμβούλιο Υπουργών αποφάσισε το 1972 ότι οι πόροι του θα πρέπει να συγκεντρώνονται κυρίως (και μέχρι ποσοστού 65%) στις λιγότερο ευνοημένες γεωργικές ζώνες, που ορίζονταν με συγκεκριμένα στατιστικά κριτήρια. Η απόφαση αυτή εξελίχθηκε στη γνωστή οδηγία του 1975 για τις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές.

Από τα ανωτέρω χαρακτηριστικά παραδείγματα εύκολα διαπιστώνεται ότι η Κοινότητα πολύ γρήγορα υποχρεώθηκε, να βάλει συγκεκριμένες χωρικές προτεραιότητες στην άσκηση διαφόρων πολιτικών της. Άργησε όμως να κατανοήσει την ανάγκη οργάνωσης και συντονισμού των -άμεσων τουλάχιστον- παρεμβάσεών της στο χώρο, πράγμα που σήμερα φαίνεται να έχει γίνει συνείδηση, έστω και αν οι διάφορες προκαταλήψεις ή επιφυλάξεις εμποδίζουν να πάρει τη μορφή συγκροτημένης και επίσημης κοινοτικής πολιτικής.

4. Η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης

Σημαντικό βήμα για την αντιμετώπιση των χωρικών και περιφερειακών διαφορών αποτέλεσε η ίδρυση, το 1975, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), παρ' όλο που η δημιουργία του οφείλεται περισσότερο σ' ένα δημοσιονομικό συμβιβασμό (εξασφάλιση στη Βρετανία και Ιρλανδία, που υποστηρίχτηκαν και από την Ιταλία, των χρηματοδοτικών ροών που θ' αντιστάθμιζαν τις παροχές της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής προς τα άλλα κράτη-μέλη) και λιγότερο στην συνειδητοποίηση μιας πραγματικής ανάγκης.

Η αιτία της δημιουργίας του σημάδεψε και τον τρόπο λειτουργίας του κατά τα πρώτα του χρόνια. Το ΕΤΠΑ λειτούργησε, αρχικά, περισσότερο σαν ένα δημοσιονομικό εξισωτικό εργαλείο και λιγότερο σαν όργανο άσκησης μίας κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής (η οποία άλλωστε, όπως και το ίδιο το ΕΤΠΑ, δεν υπήρχε στη Συνθήκη). Αποτέλεσε όμως το ΕΤΠΑ, εξ αρχής, ένα κοινοτικό μέσο με σαφώς οριοθετημένες γεωγραφικά περιοχές παρέμβασης, έστω και αν τα κριτήρια ήταν εθνικά (παρενέβαινε μόνο σε περιοχές επιλέξιμες στα εθνικά συστήματα περιφερειακών ενισχύσεων) και όχι κοινοτικά. Με τις διαδοχικές του δε αναθεωρήσεις και την προσθήκη νέων στοιχείων (προγράμματα " εκτός ποσόστωσης", εθνικά προγράμματα κοινοτικού ενδιαφέροντος, κοινοτικά προγράμματα- όπως Star, Valoren, Resider - κ.λ.π), αυξάνει τόσο τον "κοινοτικό" όσο και τον "χωρικό" του χαρακτήρα (παρέμβαση σε συγκεκριμένες ομάδες περιφερειών για προώθηση συγκεκριμένων κοινοτικών προτεραιοτήτων).

Η χωρική λογική που εισήγαγε η δημιουργία και λειτουργία του

ΕΤΠΑ επηρέασε όμως και την προβληματική των υπηρεσιών της Επιτροπής που το διαχειρίζονταν (Γενική Διεύθυνση XVI - Περιφερειακής Πολιτικής). Εται, οι ***"περιοδικές εκθέσεις για την κοινωνικο-οικονομική κατάσταση και εξέλιξη των περιφερειών της Κοινότητας"*** - που η έκδοσή τους προβλεπόταν από το σχετικό κανονισμό- γρήγορα εξελίχθηκαν σε αξιόλογες αναλύσεις του συνόλου του κοινοτικού χώρου και για τη σύνταξή τους κινητοποιήθηκε, με τη μορφή εκπόνησης επί μέρους μελετών, σημαντικός αριθμός ερευνητών και Πανεπιστημιακών τομέων εξειδικευμένων σε θέματα ανάλυσης και οργάνωσης του χώρου.

Μέσα από αυτές τις περιοδικές εκθέσεις έγινε μια ταξινόμηση των κοινοτικών περιφερειών, αναλύθηκε και παρουσιάστηκε η χωρική κατανομή διαφόρων οικονομικών και κοινωνικών δεικτών, εξετάστηκε η εξέλιξη και αλληλεπίδραση διαφόρων μεγεθών κλπ. Έτσι, οι κοινοτικές περιοχές κατατάχθηκαν σε λιγότερο ανεπτυγμένες, σε βιομηχανικά παρηκμασμένες, σε αγροτικές, σε αστικές με ιδιαίτερα προβλήματα, σε περιφερειακές και νησιωτικές, σε παραμεθόριες. Αναλύθηκε η χωρική κατανομή του ΑΕΠ/κάτοικο, του ποσοστού ανεργίας (γενικά, κατά τομέα, κατά ηλικία κλπ) του εξοπλισμού σε βασικές υποδομές, της μεταναστευτικής κίνησης, μελετήθηκε η ιεράρχηση του αστικού δικτύου, υπολογίστηκε ένας δείκτης περιφερειακότητας και επιχειρήθηκε να εξαχθεί ένας συνολικός ("συνθετικός") δείκτης για τη μέτρηση της σχετικής έντασης των περιφερειακών προβλημάτων στην Κοινότητα.

Βέβαια, το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο δεν επέτρεψε στις εκθέσεις αυτές να επεκταθούν και σε συγκεκριμένες προτάσεις παρέμβασης στην οργάνωση του χώρου. Πάντως, το περιεχόμενό τους, παρ'όλο που λόγω του αναγκαστικού περιορισμού στην καταγραφή και ανάλυση των χωρικών δεδομένων, δεν προχώρησε σε "χωροταξία" και έμεινε σ' αυτό που θα μπορούσε κανείς ν' αποκαλέσει "χωρογραφία", άνοιξε σημαντικούς δρόμους για την ενίσχυση του χωροταξικού προβληματισμού στην κοινοτική σκέψη, πρακτική και νομοθεσία. Έτσι, η κατάταξη των Ευρωπαϊκών περιφερειών κατά στόχο, στη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1988, η πρωτοβουλία Interreg, διάφορες άλλες κοινοτικές δράσεις και πρωτοβουλίες κλπ δεν ήταν προϊόν παρθενογένεσης άλλά αποτέλεσμα μιας μακράς διεργασίας και "ψυχολογικής" προετοιμασίας.

5. Η συμβολή της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων στην προώθηση του χωροταξικού προβληματισμού.

Με τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1988 πραγματοποιείται ο πρώτος επίσημος διαχωρισμός του κοινοτικού εδάφους σε χωρικές ενότητες/ομάδες, όχι μόνο σ' επίπεδο καταγραφής αλλά - και κυρίως- σ' ό,τι αφορά το ύψος και το είδος της κοινοτικής παρέμβασης. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι είναι η πρώτη ενεργός και συνολική χωροταξική παρέμβαση της Κοινότητας. Είναι η πρώτη φορά που πρώτα μπαίνει η χωρική λογική (καθορισμός των ζωνών παρέμβασης) και ακολουθεί η δημοσιονομική και τομεακή λογική (ποια δημοσιονομικά μέσα - και πως- θα χρησιμοποιηθούν), σε αντίθεση με ό,τι μέχρι τότε συνέβαινε.

Η συμβολή της μεταρρύθμισης του 1988 στην προώθηση του χωροταξικού προβληματισμού δεν σταματά βέβαια στον καθορισμό των επιλέξιμων περιοχών. Σχεδόν όλες οι κοινοτικές πρωτοβουλίες που υλοποιήθηκαν κατ' εφαρμογή της μεταρρύθμισης, είχαν σαφή χωροταξικό προσανατολισμό, είτε παρεμβαίνοντας σε συγκεκριμένες κατηγορίες περιφερειών (π.χ Interreg, Envireg, Leader, Rechar, Regis κ.λ.π) είτε ενισχύοντας την εσωτερική διασύνδεση του ευρωπαϊκού χώρου μέσω ανταλλαγών και ανάπτυξης δικτύων (Telematique, Stride, Euroform κ.λ.π).

Ιδιαίτερα σημαντικό όμως ήταν το βήμα που έγινε με την υιοθέτηση του *άρθρου 10 του Κανονισμού του ΕΤΠΑ*, όπου για πρώτη φορά, επισημοποιείται η ανάγκη αντιμετώπισης της περιφερειακής ανάπτυξης συνολικά, σε κοινοτικό επίπεδο, και προβλέπονται μελέτες για τις χωρικές επιπτώσεις των διαφόρων έργων, για την αντιμετώπιση των ειδικών προβλημάτων των παραμεθόριων περιοχών αλλά και για την προετοιμασία ενός *σχεδίου για τις προοπτικές χρήσης του κοινοτικού χώρου*. Με το άρθρο αυτό επισημοποιείται η εισαγωγή της χωροταξίας στην κοινοτική νομοθεσία έστω και αν, και πάλι δεν αναφέρεται ακριβώς με το όνομά της στον τίτλο του άρθρου. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι η Επιτροπή, στην πρότασή της προς το Συμβούλιο Υπουργών, τιτλοφορούσε το άρθρο αυτό "Χωροταξία". Το Συμβούλιο όμως, λόγω κυρίως των βρετανικών αντιδράσεων, δε δέχτηκε τη χρήση αυτού του όρου και, συμβιβαστικά, έγινε αποδεκτός ο όρος "περιφερειακή ανάπτυξη σε κοινοτικό επίπεδο".

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και ειδικότερα η αρμόδια υπηρεσιακή μονάδα της Γενικής Διεύθυνσης XVI, προχώρησε αμέσως μετά την υιοθέτηση των Κανονισμών στην αξιοποίηση του άρθρου 10 και στην καθιέρωση του χωροταξικού προβληματισμού στο επίπεδο της Κοινότητας.

Ο σημαντικότερος από τους πρώτους καρπούς αυτής της προσπάθειας ήταν η ανακοίνωση της Επιτροπής **"Ευρώπη 2.000- Προοπτικές ανάπτυξης του κοινοτικού εδάφους".**

Παρά τους πολιτικούς δισταγμούς που παραμένουν, για το φόβο των γνωστών αντιδράσεων (στο πρόλογο διευκρινίζεται ότι " η ανακοίνωση αυτή δεν είναι ένα ρυθμιστικό σχέδιο για την Ευρώπη" και ότι η " Επιτροπή δεν έχει την πρόθεση να αναλάβει τις αρμοδιότητες σχεδιασμού που ασκούνται πολύ αποτελεσματικά στο εσωτερικό των κρατών-μελών"), η ανακοίνωση αυτή αναπτύσσει έναν καθαρά πλέον χωροταξικό προβληματισμό, καταγράφει την υπάρχουσα κατάσταση, αναλύει τις τάσεις χωρικής εξέλιξης αλλά και συγκεντρώνει τις επί μέρους εμπειρίες, προτάσεις και αποφάσεις καταλήγοντας στις κατευθύνσεις που θα μπορούσε ή θα έπρεπε να πάρει η οργάνωση και ανάπτυξη του ευρωπαϊκού χώρου. Εκτός αυτών όμως, η ανακοίνωση αυτή προσφέρει ένα πλαίσιο που μπορεί να συμβάλλει ουσιαστικά στη διασφάλιση της συνεκτικότητας μεταξύ των επί μέρους κοινοτικών πολιτικών, στην συστηματικότερη συνεργασία μεταξύ των υπευθύνων προγραμματισμού σε κοινοτικό, εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, στην επέκταση του εθνικού προγραμματισμού και πέραν των εθνικών συνόρων (όπου σήμερα τεχνητά σταματά), στον σχεδιασμό των διευρωπαϊκών δικτύων κλπ.

Η ευμενής υποδοχή που εξασφάλισε το "Ευρώπη 2000" οδήγησε την Επιτροπή στο να ξεκινήσει, σχεδόν αμέσως μετά τη δημοσίευσή του, την προετοιμασία της ανακοίνωσης " Ευρώπη 2.000+".

Η δραστηριότητα της Επιτροπής στα ζητήματα του χώρου πήρε ακόμη τη μορφή της δημιουργίας δικτύων μεταξύ πόλεων και περιφερειών της Κοινότητας (πχ πρόγραμμα Recite, Πρόγραμμα Ανταλλαγής Εμπειριών) αλλά και μεταξύ κοινοτικών πόλεων /περιφερειών και ομολόγων τους από χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (προγράμματα ECOS- Ouverture), της υλοποίησης μιας σειράς από pilot-projects, της εκπόνησης μελετών για τις χωρικές προοπτικές - και τις επιπτώσεις τους επί του κοινοτικού εδάφους- ορισμένων γειτονικών γεωπολιτικών ενοτήτων (χώρες νότιας και ανατολικής Μεσογείου, Σκανδιναβικές και Βαλτικές χώρες) κλπ. Κατορθώθηκε εξ άλλου, να καθιερωθεί να συγκαλείται ανά εξάμηνο από την έκαστε Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ένα (άτυπο) Συμβούλιο Υπουργών Περιφερειακής Πολιτικής και Χωροταξίας, το οποίο εκτός από θέματα αυστηρά περιφερειακής πολιτικής, εξετάζει προτάσεις και δίνει κατευθύνσεις για μία σειρά καθαρά χωροταξικών θεμάτων (για παράδειγμα, στο τελευταίο άτυπο Συμβούλιο στην Κέρκυρα, στις 3-4 Ιουνίου 1994, συζητήθηκε εν εκτάσει η διασυνοριακή συνεργασία και η σημασία των θαλασσών για τις προοπτικές του ευρωπαϊκού χώρου).

6. Διευρωπαϊκά Δίκτυα : Ένα μεγάλο βήμα για τη χωρική ενοποίηση της Ευρώπης.

Η ανάγκη παρέμβασης στο χώρο, σε κοινοτικό επίπεδο, αλλά και πέραν αυτού, εκφράστηκε, με έμπρακτο και θεαματικό τρόπο, στις συζητήσεις και τις αποφάσεις για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα.

Η προώθηση των Διευρωπαϊκών Δικτύων αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα νέα στοιχεία που εισάγει η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Στο άρθρο 129Β αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι η Κοινότητα θα συμβάλει στη δημιουργία και ανάπτυξη Διευρωπαϊκών Δικτύων στους τομείς υποδομής μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας, με στόχο να επιτραπεί στους πολίτες της Ένωσης, στους οικονομικούς φορείς και στις περιφερειακές και τοπικές αρχές να επωφεληθούν πλήρως από τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα. Θα ληφθεί ιδιαίτερα υπόψη, συνεχίζει το ίδιο άρθρο, η ανάγκη σύνδεσης των απομονωμένων, νησιωτικών και περιφερειακών περιοχών με τις κεντρικές περιοχές της Κοινότητας.

Σε εφαρμογή της νέας Συνθήκης, η Επιτροπή και το Συμβούλιο Υπουργών προχώρησαν στην υιοθέτηση μιας σειράς "κατευθυντηρίων σχημάτων (schimas directeurs)", με τα οποία καθορίζονται, πάνω στον ευρωπαϊκό χάρτη, το δίκτυο αυτοκινητοδρόμων, το σιδηροδρομικό δίκτυο (κλασικό και υψηλών ταχυτήτων), το δίκτυο πλωτών ποτάμιων οδών, το δίκτυο συνδυασμένων μεταφορών κ.ο.κ.

Η σημασία που δίνει η Κοινότητα στην ανάπτυξη των Διευρωπαϊκών Δικτύων φάνηκε επίσης και από το ότι ως μία από τις δύο κατηγορίες παρέμβασης του νέου Ταμείου Συνοχής επελέγη η υποδομή μεταφορών που εντάσσεται στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα.

Η ανάπτυξη Διευρωπαϊκών Δικτύων στις μεταφορές, στις τηλεπικοινωνίες, στην ενέργεια είναι εξ άλλου κεντρικό σημείο της "Λευκής Βίβλου για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση". Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα είναι αναγκαία συνθήκη για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, για την οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου με στόχο την αποφυγή υπερσυγκεντρώσεων πλούτου και και πληθυσμού, για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης κινητικότητας κεφαλαίων και τεχνολογιών, για την αντιμετώπιση της διεθνοποίησης των αγορών. Για το λόγο αυτό, ο καθορισμός προτεραιοτήτων για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα και η αναζήτηση τρόπων χρηματοδότησης τους αποτέλεσε βασικό στοιχείο των συζητήσεων και αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κέρκυρας.

Από τα ανωτέρω είναι προφανές ότι έγινε πλέον συνείδηση στους

υπεύθυνους των κοινοτικών αποφάσεων ότι δεν αρκεί η θεσμική κατάργηση των φραγμών στη διακίνηση ανθρώπων, αγαθών, κεφαλαίων και ότι για να γίνει πραγματικότητα η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση πρέπει να εκφραστεί και χωρικά. Απαιτείται δηλαδή και η χωρική ενοποίηση του ευρωπαϊκού εδάφους, που δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά μόνο με συγκεκριμένες χωροταξικές παρεμβάσεις.

7. Για την καθιέρωση μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Χωροταξίας

Η συστηματική αντιμετώπιση του παράγοντα "χρόνος" αποτέλεσε τη μεγάλη συμβολή των πρώτων δεκαετιών του 20ου αιώνα στην οικονομική σκέψη. Μια ανάλογη προσπάθεια σ'ό,τι αφορά τον παράγοντα "χώρος" είχε αξιόλογα αποτελέσματα κατά το δεύτερο μισό του αιώνα μας και κατέληξε σε μια όλο και πιο ισχυρή τάση ενσωμάτωσης του παράγοντα αυτού στην οικονομική και κοινωνική ανάλυση.

Είναι καιρός η προσπάθεια αυτή να συμπληρωθεί με την επισημοποίηση της ενσωμάτωσης του παράγοντα "χώρος" στις διαδικασίες οικονομικής και πολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης και με την καθιέρωση, στην επόμενη αναθεώρηση της Συνθήκης, μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Χωροταξίας.

Σημείωση

1. F. PERROUX, 'Les formes de concurrence dans le Marchi Commun", Révue d'économie politique, 1958.

Βιβλιογραφία

Commission des Communautés Européennes (1987): "*Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques de Régions de la Communauté*" COM (87) 230 final, Bruxelles.

Commission des Communautés Européennes (1991): "*The Regions in the 1990s - Fourth periodic report on the social and economic situation and development of the regions in the Community*", Brussels -Luxembourg.

Commission des Communautés Européennes (1991): "*Europe 2000 - Les perspectives de développement du territoire communautaire*", Bruxelles - Luxembourg.

Commission des Communautés Européennes (1991): "*Livre Blanc pour le Développement, la Competitivité, l'Emploi*", Bruxelles.

Journal Officiel des Communautés Européennes, L 169, 28.6.84.

Journal Officiel des Communautés Européennes, L193, 31.7.93.

Lajugie, J., Delfaut P., Lacour, C. (1979): "*Espace Rigional et Amınagement du Territoire*", Ed. Dalloz, Paris.

Office de Publications Officielles des C.E (1992): "*Traité sur l' Union Européenne*",

Luxembourg.

Perroux, F. (1958): "*Les formes de concurrence dans le Marché Commun*", *Révue d'économie politique, janvier-février 1958.*

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1989): "*Οδηγός για τη μεταφράθμιση των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων*" Βρυξέλλες- Λουξεμβούργο.

Αναγκαιότητα και Συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Χωροταξικής Πολιτικής

ΑΝ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ*

1. Βασικοί λόγοι διαμόρφωσης χωροταξικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Η δημόσια παρέμβαση στην οργάνωση του χώρου πέρασε μία κρίση μετά τη δεκαετίατου 70, που συνδεόταν με τη γενικότερη κρίση των μακροχρόνιων πολιτικών, την αποδυνάμωση του κράτους πρόνοιας και της νεοφιλελεύθερης επικρατούσας πεποίθησης των καλών αποτελεσμάτων του laissez-faire.

Οι σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές και γεωπολιτικές εξελίξεις μετά το 1988 συνιστούν προκλήσεις για το Ευρωπαϊκό έδαφος. Ωθούν δε στην ανάγκη άσκησης χωροταξικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των παλιών αλλά και νέων περιφερειακών ανισοτήτων που παρουσιάζει ο χώρος, και των νέων προτύπων χωρικής οργάνωσης που διαμορφώνονται και συνεπάγονται νέες περιοχές οξυμένων προβλημάτων και νέες γεωγραφικές ζώνες κοινού ενδιαφέροντος.

Οι κυριότεροι λόγοι που υπαγορεύουν την επαναφορά της χρησιμοποίησης του εργαλείου του χωροταξικού σχεδιασμού είναι η επιτάχυνση των διαδικασιών της οικονομικής ολοκλήρωσης, που επιχειρείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και οι ανάγκες της αγοράς που δημιουργούνται και έχουν έντονη και άμεση σχέση με το χώρο. Η ανάγκη για ελεύθερη και μεγαλύτερη αγορά υπήρξε πάντα η κινητήρια δύναμη για την πολιτική της οικονομικής ολοκλήρωσης και την εμβάθυνση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ήδη, από τη Συνθήκη της Ρώμης προβλέφθηκε η ενοποίηση της αγοράς, η οποία πραγματοποιήθηκε με έναν ημισυνεχή τρόπο με αποφάσεις και πρωτοβουλίες που απέβλεπαν στην επίτευξη αυτού του στόχου και τις οποίες επέτεινε η οικονομική κρίση.

Σταθμό σ' αυτή την πορεία για την ερμηνεία της προσφυγής στη χωρική διάσταση των προβλημάτων αποτελεί η Ενιαία Πράξη του 1989

* Αννα Νικολάου, Χωροτάκτης, ΥΠΕΧΩΔΕ.

ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 8/94 ISSN 1105-3267, σσ.235-257.

που εξήγγειλε την ελεύθερη διακίνηση αγαθώ και προσώπων. Η Ευρώπη χωρίς σύνορα είναι ένα γεγονός του οποίου οι χωρικές επιπτώσεις δεν μπορούν να αμφισβητηθούν.

Η κατάργηση των διοικητικών δεσμεύσεων οδήγησε στην επόμενη απαίτηση-εγγύηση για την καλή λειτουργία της αγοράς, την οργάνωση αυτών των διακινήσεων στο χώρο και τη δημιουργία εξωτερικών οικονομιών. Για τις επιχειρήσεις και τα οργανωμένα οικονομικά συμφέροντα είναι δύσκολο προφανώς να ελέγξουν μακροπρόθεσμα τις εξελίξεις στο χώρο που γίνονται συνεχώς και πιο σύνθετες. Η μεγάλη διάρκεια της δέσμευσης κεφαλαίων και των μακροχρόνιων αποσβέσεων δεν επιτρέπουν στον ιδιωτικό τομέα να αναλάβει αυτόνομα τη δημιουργία υποδομών, των οποίων ο έγκαιρος και σωστός προγραμματισμός αυξάνει την παραγωγικότητα του ιδιωτικού τομέα (Drevet, 1993)[1]. Οι ιδιωτικές οικονομικές οργανώσεις προσπαθούν να δημιουργήσουν τις κατάλληλες προϋποθέσεις βιομηχανικής ανάπτυξης.

Ενδεικτικά αναφέρεται το Round Table of the European Industrialists (ERT Bruxelles, 1991), που μελέτησε και δημοσίευσε εργασίες σχετικές με τον περιφερειακό προγραμματισμό και έκανε προτάσεις για την ανανέωση των υποδομών και τη βελτίωση των διαδικασιών λήψης απόφασης.

Το ίδιο ισχύει και στον τομέα της αστικής ανάπτυξης. Η αγορά δεν μπορεί να παίξει ρυθμιστικό ρόλο από μόνη της, όπως σε άλλους τομείς της οικονομίας, από τη στιγμή που τα απαραίτητα κεφάλαια, συνιστούν μακροπρόθεσμες επενδύσεις και απαιτεί τη δημόσια παρέμβαση. Είναι αδύνατο σε ιδιώτη επενδυτή να χρηματοδοτήσει αναπτυξιακά έργα σ' ένα πολύπλοκο χώρο όπως ο αστικός, όπου οι αποδόσεις τους είναι αβέβαιες[2].

Η διεθνοποίηση της οικονομίας είναι μια άλλη βασική παράμετρος του πλαισίου που καθορίζει την οργάνωση του χώρου που σήμερα έχει διαφορετικά χαρακτηριστικά από εκείνα της δεκαετίας του 60 (κατάκτηση ξένων αγορών μέσα από την ενσωμάτωσή τους στις εσωτερικές αγορές ανάλογα με το διεθνή καταμερισμό εργασίας, χαμηλό κόστος των συντελεστών παραγωγής, κ.ά.) που μπορούν να συνοψιστούν στα εξής:

- τις σημαντικές ξένες άμεσες επενδύσεις
- την ομογενοποίηση των προτύπων παραγωγής και αύξηση των διεθνών ανταλλαγών κυρίως σε ενδιάμεσα προϊόντα
- την έντονη τάση για εξωτερίκευση των ενδοεπιχειρησιακών σχέσεων και συνεργασία στους τομείς της ΕκΤ, παραγωγής και διανομής (ΟΟΣΑ, 1992).

Σημαντικές αλλαγές επίσης συμβαίνουν στην οργάνωση της παραγωγής, που κυριαρχήθηκε τις προηγούμενες δεκαετίες από τη μεταποίηση των

πρώτων υλών, και της οποίας τις χωρικές επιταγές έκφρασαν οι γνωστές κλασσικές θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης όπως οι θεωρίες χωροθέτησης (Webers, Losch κ.ά.) και εκείνες των πόλων ανάπτυξης (Perroux, Boudeville) στις οποίες στηρίχτηκε και η χωροταξική πολιτική (ενίσχυση μεταφορών, βιομηχανικά πάρκα, ίδρυση νέων πόλεων, οργάνωση των λειτουργιών του αστικού χώρου κ.ά.).

Ο παράγων τεχνολογία και οι αυξημένες επενδύσεις σε αυτόν, η σχέση επιστήμης-αγοράς, η τριτογενοποίηση της παραγωγής, η πολυτομεακότητα, η εμφάνιση νέων επαγγελμάτων σχετικών με την πληροφόρηση δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα σε νέους παράγοντες χωροθέτησης σχετικούς με τη γνώση,την επιχειρησιακή ικανότητα, οργάνωση δικτύων κ.ά. (Perrin, 1991), οι οποίοι σε συνδυασμό με την παγκοσμιοποίηση οδηγούν σε νέους τύπους χωρικής οργάνωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων. Κυρίως δε δίνουν νέο περιεχόμενο στη σχέση κέντρου- περιφέρειας, και τις περιφερειακές ανισότητες. Έτσι, παραδόξως η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας ενθαρρύνει την οργάνωση σε χωρική και τοπική γεωγραφική βάση, η οποία χρησιμεύει στην αναζήτηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων που συνδέονται με τοπικά χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες. Συνεπάγεται δε νέες χωρικές απεικονίσεις διαφορετικές από εκείνες των κλασσικών χωροταξικών σχεδίων (Quevit, 1993).

Παράλληλα, οι οικονομικές πολιτικές ολοένα και περισσότερο σχεδιάζονται σε στενότερη διακρατική συνεργασία και οι σχετικές αποφάσεις παίρνονται σε επίπεδο διεθνών οργανισμών, όπως π.χ. ΟΗΕ, G7, ΕΕ, GATT (η οποία μάλιστα αναβαθμίζεται σε Διεθνή Οργανισμό Εμπορίου το 1995). Ολες αυτές οι οικονομικές δράσεις και πολιτικές ασκούνται και επηρεάζουν έναν, ευρύτερο του εθνικού, γεωγραφικό χώρο που είναι διασπασμένος, διαφορετικός, με άνισα κατανεμημένο πληθυσμό και του οποίου τις φυσικές διακρίσεις έρχονται να ενισχύσουν οι πολιτιστικές διαφορές (Camhis, 1993). Είναι γεγονός ότι ο ρόλος του εθνικού κράτους υποχωρεί συνεχώς κάτω από την πίεση των παγκόσμιων οικονομικών αλλαγών που περιορίζουν την κυριαρχία του και τη δυνατότητα παρέμβασης στον εσωτερικό οικονομικό του χώρο (Held, 1991). Κατ' επέκταση δε και στο βαθμό που η οικονομική πολιτική έχει άμεσες και έμμεσες χωρικές επιπτώσεις, ο έλεγχος και η ταυτότητα του γεωγραφικού χώρου τείνουν να μετατοπισθούν σε υπερεθνικό επίπεδο, δικαιολογώντας το ενδιαφέρον των διεθνών οικονομικών οργανισμών για τη χωροταξία όπως της ΕΕ και πρόσφατα του ΟΟΣΑ[3].

Ολα τα ευρωπαϊκά σενάρια των επιπτώσεων της οικονομικής ολοκλήρωσης συμφωνούν στην πρόβλεψη της όξυνσης των περιφερειακών

ανισοτήτων. Τον κίνδυνο αυτόν επισημαίνουν με έμφαση και οι επιστημονικές αναλύσεις, αποδίδοντάς τον, μεταξύ άλλων, στον περιορισμό τόσο του αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους όσο και των κοινωνικών πολιτικών του κράτους πρόνοιας (Jessop, 1991). Από τα ίδια τα στοιχεία της ΕΕ συμπεραίνεται ότι η περίοδος σύγκλισης, αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης της δεκαετίας του 70 τελείωσε και οι ανισότητες επιστρέφουν στα επίπεδα των αρχών της ίδιας δεκαετίας. Πρόσφατα δε διαπιστώνεται ότι αν και υπάρχουν κάποιες ενδείξεις βελτίωσης της γενικότερης οικονομικής κατάστασης της ΕΕ "οι όροι για να μειωθούν οι περιφερειακές ανισότητες δεν είναι ιδανικοί" (5eme rapport periodique sur la situation et l' evolution socio-economiques des regions de la communaute, 1994). Η ΕΕ ασκεί ήδη πάνω από μία δεκαετία περιφερειακή πολιτική προσπαθώντας να επιτύχει ισόρροπη ανάπτυξη. Μετά τη δημιουργία του Ε.Τ.Π.Α. το 1975 η Κοινότητα ανάπτυξε βήμα προς βήμα διάφορα εργαλεία περιφερειακής πολιτικής. Το 1978 δημιούργησε εξειδικευμένες δράσεις (hors quota) και ίσχυσαν μόνο κάποιοι γενικοί κανόνες επιλεξιμότητας. Τα ΜΟΠ το 1985 έχουν μεγαλύτερη γεωγραφική διάσταση. Το 1988 αναδιαρθρώθηκε ολόκληρη η περιφερειακή πολιτική λόγω της ανάγκης αναθεώρησης του τρόπου που κατανέμοντο οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων με στόχο να μεγιστοποιούνται οι οικονομικές τους επιπτώσεις και να επιτυγχάνεται ο στόχος της συνοχής (Mitsos, 1993). Αυτό οδήγησε σε διαφορετική προσέγγιση της επιλεξιμότητας. Το κράτος, οι περιφερειακές αρχές και η Κοινότητα μέσα από την εταιρική σχέση αποφασίζουν το μεσοπρόθεσμο προγραμματικό πλαίσιο για κάθε περιοχή. Η υλοποίηση των παρεμβάσεων γίνεται συγκεκριμένη χωρικά και αυστηρά ελεγχόμενη. Παράλληλα, η αύξηση των χρηματοδοτήσεων επέτρεψε στα διαρθρωτικά ταμεία και το ΕΤΠΑ να επηρεάσουν σημαντικά τον τρόπο ανάπτυξης των επιλεγμένων πλέον γεωγραφικών ζωνών (στόχοι περιοχών) μέσω των επιλεγμένων τομέων δράσης (ευρωπαϊκά δίκτυα, περιβάλλον)[4].

Με την αναδιάρθρωση αυτή της περιφερειακής πολιτικής αν και εισάγεται η αρχή της εταιρικότητας, οι βασικοί αναπτυξιακοί στόχοι είναι αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων.

Το γεγονός συνεπάγεται ως καθήκον της Επιτροπής την εισαγωγή της ευρωπαϊκής διάστασης στις παρεμβάσεις, είτε θετικά δηλαδή βοηθώντας τις διαδικασίες αποφάσεων, τον εκσυγχρονισμό μεθόδων και πρακτικών, είτε με αρνητική έννοια αποφεύγοντας αποφάσεις που αντίκεινται στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές πολιτικές και συγκεκριμένα εκείνες του ανταγωνισμού και του περιβάλλοντος, τομέα στενά συνδεδεμένου με το χωρικό προγραμματισμό. Η εξειδίκευση αυτή των εργαλείων της περιφερειακής πολιτικής οδήγησε αναπόφευκτα στην

εισδοχή της χωροταξίας στην περιφερειακή ανάπτυξη. Μια άλλη γεωγραφική ανισότητα που αναγκάζει δυναμικά την περιφερειακή πολιτική στην ενσωμάτωση της χωρικής διάστασης και επηρεάζει τις αποφάσεις της, είναι τα έντονα φαινόμενα νέας συγκέντρωσης στα μεγάλα αστικά κέντρα (Dunford, 1993).

Η διάψευση από τα γεγονότα της υπόθεσης ότι τα κόστη συγκέντρωσης θα οδηγούσαν τις επιχειρήσεις στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, λόγω των συγκριτικών πλεονεκτημάτων που εξακολουθούν να διαθέτουν οι κεντρικές αστικές συγκεντρώσεις (τεχνολογία, υποδομή πληροφόρησης, εξειδικευμένο δυναμικό κ.ά.) και τα έντονα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού μέσα στις πόλεις αναδεικνύουν την οργάνωση του αστικού χώρου ως προτεραιότητα.

Η εξέλιξη των διεθνών σχέσεων και οι γεωπολιτικές συνθήκες είναι, τέλος, μια ακόμη αιτία χωρικής αντιμετώπισης των προβλημάτων. Η χωροταξική πολιτική θα πρέπει με τα εργαλεία που διαθέτει να ελέγξει και οργανώσει τον ήδη περίπλοκο χώρο, ο οποίος συνεχώς διευρύνεται, για να ανταποκριθεί στην οικονομική ολοκλήρωση. Σε όλα τα επίσημα έγγραφα της ΕΕ και των κρατών μελών των σχετικών με τη χωροταξική πολιτική αναγνωρίζεται ως κίνητρο για άμεση χάραξη χωρικών πολιτικών η ενοποίηση των δύο Γερμανιών και η πτώση των πρώην ανατολικών καθεστώτων. Η πρώτη έδωσε νέα διάσταση στη σχέση οικονομικής ολοκλήρωσης και συνοχής αποδεικνύοντας ότι η νομισματική ένωση και οικονομική σύγκλιση δε λύνουν αυτόματα τα προβλήματα των ανισοτήτων, των χωρικών επιπτώσεων των τομεακών πολιτικών και της απομόνωσης. Τα πρώην ανατολικά κράτη έχουν αναδείξει και ενισχύσει νέους δυναμικούς άξονες μεταξύ ανατολής και δύσης, νέες ευκαιρίες και δυνατότητες. Η προσπάθεια, όμως μετασχηματισμού των οικονομιών τους για να ενσωματωθούν στην Ευρώπη είτε ως τόποι αγοράς είτε ως τόποι παραγωγής αντιμετωπίζει επιπλέον και σοβαρά χωρικά προβλήματα όπως: ζώνες πολύ υποβαθμισμένου περιβάλλοντος, περιοχές βιομηχανικής παρακμής, έλλειψη δικτύων υποδομής, προβλήματα αστικού δικτύου και αγροτικού χώρου.

Η σημασία της σχέσης με το χώρο που έχει η ένταξη των τεσσάρων νέων κρατών (Αυστρία, Νορβηγία, Σουηδία, Φινλανδία) είναι φανερή. Η επιφάνεια του Ευρωπαϊκού εδάφους αυξάνει κατά 50%, ενώ ο πληθυσμός κατά 7,4% και νέες εσωτερικές και εξωτερικές διασυνοριακές περιοχές δημιουργούνται. Αν και το οικονομικό επίπεδο των βόρειων χωρών που εντάσσονται είναι υψηλό, δε διαθέτουν ισορροπημένη χωρική δομή και χαρακτηρίζονται από τις τεράστιες αρκτικές και υποαρκτικές ζώνες χαμηλής πληθυσμιακής πυκνότητας με μόνιμες γεωγραφικές

μειονεξίες. Επιπλέον, στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, η Αυστρία προσπαθεί να λύσει σοβαρά προβλήματα μεταφορών και περιβάλλοντος που αντιμετωπίζει και να εξειδικεύσει τη χωροταξική πολιτική για τον ορεινό χώρο (Αλπικό τόξο).

Το άνοιγμα της Κοινότητας προς τις χώρες της Νοτιοανατολικής Μεσογείου (SEMC) που εκφράστηκε με ένα μεγάλο αριθμό συμφωνιών με χώρες όπως το Μαρόκο, Τυνησία, Παλαιστίνη, Ισραήλ κ.ά., καθώς και οι αντίστοιχες συμφωνίες που γίνονται με τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ενωσης, τις χώρες της Βαλτικής και την Κοινότητα των χωρών της Μαύρης Θάλασσας ανοίγουν νέα παράκτια μέτωπα που ευνοούν τις θαλάσσιες μεταφορές και πρέπει να ληφθούν υπόψη στη χωρική οργάνωση της ευρωπαϊκής ενδοχώρας.

2. Οι επιταγές του Μάαστριχτ: σημεία εκκίνησης για το χωροταξικό σχεδιασμό σε Ευρωπαϊκό επίπεδο

Η συνθήκη του Μάαστριχτ επιφέρει σημαντική πρόοδο στον τομέα της Χωροταξίας. Η έννοια της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, που εμφανίζεται τυπικά στην Ενιαία Πράξη του 86 ενισχύεται και αναπτύσσεται στο κεφάλαιο XIV (άρθρα 130Α έως 130Ε) της Συνθήκης.

Πρόκειται για τη διεύρυνση των πολιτικών που στοχεύουν στην εξάλειψη των περιφερειακών ανισοτήτων μέσα από τις παρεμβάσεις των διαρθρωτικών ταμείων αλλά και της αντιμετώπισης των επιπτώσεων των ευρωπαϊκών πολιτικών στις μειονεκτικές περιοχές. Η χωρική διάσταση αυτών των επιπτώσεων επιβεβαιώνεται όσο οι πολιτικές προχωρούν. Τα προβλήματα των δικτύων μεταφορών ιεραρχούνται ως πρωτεύοντα για τη λειτουργία της Εσωτερικής Αγοράς, εμφανίζονται δε ως εξής:

- μέσα στο κέντρο της ίδιας της ΕΕ ως διόγκωση της φόρτισης ορισμένων αξόνων στις πιο πυκνοκατοικημένες και πολυσύχναστες περιοχές (μεγάλα αστικά κέντρα, ακτές, οδικοί άξονες που διασχίζουν τις Αλπεις) και ως τάσεις συγκέντρωσης στους κόμβους και τα αστικά κέντρα που ενώνουν τα δίκτυα υψηλών ταχυτήτων,
- στις περιφερειακές περιοχές ως δυσκολία άρσης της απομόνωσης, όπως π.χ. στην Ελλάδα λόγω Γιουγκοσλαβίας, (σε αντίθεση η Αγγλία και Δανία συνδέονται με μόνιμες συνδέσεις με την ηπειρωτική Ευρώπη). Οι ανισότητες που υπάρχουν αφορούν και τα δίκτυα τηλεπικοινωνιών και ενέργειας, καθοριστικούς παράγοντες ανάπτυξης των καθυστερημένων

περιοχών και άμεσα συνδεδεμένους με την περιφερειακή χωρική οργάνωση,

- στις διασυνοριακές περιοχές, εσωτερικές και εξωτερικές, ως έλλειψη διεθνών συνδέσεων, αφού ο σχεδιασμός των δικτύων έγινε κάτω από τη λογική του εθνικού προγραμματισμού, και ως έντονες διακρατικές εξαρτήσεις για την πρόσβαση στην αγορά που επηρεάζουν σημαντικά τις αποφάσεις για τα έργα υποδομής π.χ. η Πορτογαλία από Ισπανία, Ελλάδα από Ιταλία, Δανία από Γερμανία κ.ά.,
- στις γειτονικές χώρες, κυρίως πρώην ανατολικές, με ανεπάρκεια των δικτύων και ανάγκες εκσυγχρονισμού τους ώστε να λειτουργήσουν ως νέες αγορές για τη Δύση.

Η κοινοτική πολιτική των διευρωπαϊκών δικτύων (μεταφορές, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες) έχει ως στόχο η Ευρωπαϊκή επικράτεια να αποκτήσει σύγχρονα δίκτυα υποδομής που θα καλύπτουν και τις ειδικές ανάγκες των περιφερειακών, απομονωμένων και νησιωτικών περιοχών σύμφωνα με τα άρθρα 129Β έως 129D, εγγράφεται δε στο πλαίσιο του στόχου της συνοχής. Η σημασία της κατά προτεραιότητα προώθησης της πολιτικής διευρωπαϊκών δικτύων φαίνεται από το γεγονός ότι και οι δύο καθοριστικοί για τη χωροταξία θεσμοί που ιδρύονται με τη Συνθήκη, το Ταμείο Συνοχής και η Επιτροπή Περιφερειών, έχουν άμεση σχέση με τα δίκτυα. Η μεν Επιτροπή περιφερειών εξουσιοδοτείται να γνωμοδοτεί συμβουλευτικά πάνω στο θέμα σχεδιασμού των δικτύων το δε Ταμείο Συνοχής χρηματοδοτεί έργα υποδομών και περιβάλλοντος στις τέσσερεις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες της Ενωσης.

Το περιβάλλον ιεραρχείται μεταξύ των σπουδαιότερων επιλογών των κοινοτικών πολιτικών, στα άρθρα 130R έως 130Τ. Ειδικότερα όμως οι διατάξεις του 130S αναφέρονται ρητά στις χρήσεις γης ως εργαλείου της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η σχέση με το χώρο των τριών αυτών βασικών στόχων συνοχής, διευρωπαϊκών δικτύων και περιβάλλοντος είναι άμεση χωρίς αυτό να σημαίνει ότι άλλες τομεακές πολιτικές όπως η ΚΑΠ ή η πολιτική έρευνας κ.ά. δεν έχουν σαφή χωρικά αποτελέσματα.

Και στη Λευκή Βίβλο, στις προτάσεις της για νέα στρατηγική ανάπτυξης, η οποία πρέπει να είναι βιώσιμη, διακρίνεται ως απαραίτητη η συμβολή της χωροταξίας, για την ικανότητά της να στηρίζει την αειφορικότητα είτε προλαμβάνοντας δυσμενείς καταστάσεις είτε υπολογίζοντας τη μακροπρόθεσμη αποδοτικότητα της οικονομικής μεγέθυνσης μέσω της αξιολόγησης των ποιοτικών χαρακτηριστικών του χώρου.

3. Οι απαρχές και οι διαδικασίες συγκρότησης της Ευρωπαϊκής Χωροταξικής πολιτικής

3.1 Γενικά

Η συνολική θεώρηση και οργάνωση του Ευρωπαϊκού χώρου μέσα από τη σταδιακή εξέλιξη των γεγονότων που προαναφέρθηκαν παίρνει τη μορφή επιταγής. Επιπλέον η ανάγκη διαμόρφωσης χωροταξικής πολιτικής και σχεδιασμού προέρχεται και επιβεβαιώνεται συνεχώς από την εξέλιξη των κοινοτικών πολιτικών και ειδικότερα της περιφερειακής πολιτικής.

Παράλληλα, τόσο τα όργανα της Κοινότητας (Ευρωκοινοβούλιο, Περιφερειακές και τοπικές αρχές και η αρμόδια για την περιφερειακή πολιτική Γεν. Δ/νση XVI) όσο και τα κράτη μέλη συνειδητοποιούν τη δέσμευση που πρέπει να αναλάβουν ώστε να αρχίσουν οι διαδικασίες με θέμα τη χωροταξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ειδικότερα σημειώνεται η Απόφαση Α3 -0253/92 της 16.9.92 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (J.O. 2.11.92) που υιοθετήθηκε με βάση την αναφορά Maibaum και το οποίο ενθαρρύνει και κατευθύνει τη δράση στον τομέα της χωροταξίας. Ετσι, η Κοινότητα στρέφεται προς την κατεύθυνση της συγκέντρωσης των απαραίτητων στοιχείων που θα στηρίξουν τη διαμόρφωση μιας εικόνας για τον Ευρωπαϊκό χώρο (μελέτες για το Ευρώπη 2000, κ.ά.) και τα κράτη μέλη προχωρούν στον από κοινού προβληματισμό και αναζήτηση κοινών σημείων για τη χάραξη μιας Ευρωπαϊκής χωροταξικής στρατηγικής (υπουργικές συναντήσεις, Σχέδιο Ευρωπαϊκής Χωροταξικής Ανάπτυξης). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών για μεγάλο χρονικό διάστημα αρνήθηκαν να προωθήσουν διαδικασίες στον τομέα των χωρικών πολιτικών μη θέλοντας να εκχωρήσουν ένα ακόμη κλασσικό αντικείμενο εθνικής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο. Διαβλέπουν όμως τις ανακατατάξεις του Ευρωπαϊκού εδάφους, που συνεπάγεται η Ενιαία Πράξη του 1986 και μεμονωμένα προχωρούν με την ενσωμάτωσή της ευρωπαϊκής διάστασης στο σχεδιασμό του εθνικού τους χώρου με άμεσο ή έμμεσο τρόπο.

Η Ολλανδία είναι η πρώτη χώρα που το 1987 ενέκρινε εθνικό σχέδιο αναγνωρίζοντας τις επιδράσεις των ευρωπαϊκών εξελίξεων στο μέλλον της χωρικής της οργάνωσης. Ακολούθησε η Δανία με το Danish national planning report, η Γαλλία δε την ίδια εποχή εκπόνησε κατευθυντήρια τομεακά σχέδια για τα δίκτυα μεταφορών της (αυτοκινητοδρόμους και τραίνα υψηλής ταχύτητας) και προχώρησε τον προβληματισμό σε επίπεδο εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού. Η Γερμανία εκπόνησε κατ' αρχήν εθνικό χωροταξικό σχέδιο με Ευρωπαϊκή προοπτική το 1993[5].

Τέλος, πολύ πρόσφατα, η Ισπανία ετοίμασε ένα κατευθυντήριο συνοπτικό εθνικό σχέδιο με έμφαση στους τομείς που ιδιαίτερα απασχολούν την Ευρωπαϊκή χωροταξική πολιτική, το οικιστικό δίκτυο και τις μεταφορές.

3.2 Η Κοινοτική πορεία παρέμβασης: Ευρώπη 2000

Η τροποποίηση των κανονισμών των διαρθρωτικών ταμείων του 1988[6] και συγκεκριμένα το άρθρο 10 (Ι,α) του κανονισμού του ΕΤΠΑ μπορεί να θεωρηθεί ως βάση εκκίνησης για τη συγκρότηση μιας ολοκληρωμένης αντίληψης του Ευρωπαϊκού χώρου στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Με το άρθρο αυτό εξουσιοδοτείται η Επιτροπή να υλοποιήσει ένα πρόγραμμα μελετών που αποβλέπουν στον καθορισμό:

- των χωρικών επιπτώσεων από την υλοποίηση εθνικών προγραμμάτων μεταφορικών υποδομών που υπερβαίνουν τον εθνικό χώρο,
- των μέτρων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των συνοριακών, εσωτερικών και εξωτερικών, περιοχών της Κοινότητας, και
- τις συγκεντρώσεις των αναγκαίων στοιχείων με στόχο την εκπόνηση ενός προοπτικού σχεδίου οργάνωσης του Κοινοτικού εδάφους.

Σε πρώτο στάδιο ένα πλαίσιο αναφοράς, το οποίο στηρίχθηκε σε τεχνικά και επιστημονικά δεδομένα σφαιρικών αναλύσεων για τις προοπτικές του Ευρωπαϊκού χώρου, το Ευρώπη 2000, παρουσιάζεται στην υπουργική συνάντηση της Χάγης το 1991.Τα κυριότερα συμπεράσματα αυτής της ερευνητικής εργασίας εστιάζονται στα εξής σημεία:

- όλα τα κράτη μέλη, ακόμη και μειονεκτικές περιφέρειες ή αυτές που έχουν υψηλό ποσοστό ανεργίας, δέχονται μεταναστευτικά ρεύματα κυρίως από τρίτες χώρες,
- δομικές αλλαγές χαρακτηρίζουν την οργάνωση της παραγωγής και επηρεάζουν την εγκατάσταση των επιχειρήσεων αυξάνοντας τον ανταγωνισμό μεταξύ των περιφερειών,
- ένα μεγάλο μέρος του χώρου υφίσταται τις συνέπειες της έλλειψης δικτύων μεταφορών (αποτέλεσμα της ανεπάρκειας επενδύσεων της δεκαετίας του 1980), ενώ κάποιες κεντρικές περιοχές αντιμετωπίζουν προβλήματα υπερσυγκέντρωσης,
- η προστασία του περιβάλλοντος φαίνεται να είναι ένα από τα σπουδαιότερα προβλήματα κυρίως στις ζώνες των νέων γερμανικών κρατιδίων και τις γεωγραφικά ευαίσθητες ορεινές, παράκτιες και αστικές περιοχές.

Παράλληλα, η Επιτροπή εξαγγέλλει ένα πρόγραμμα οκτώ διαπεριφερειακών μελετών σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές, με κριτήριο το βαθμό αλληλοσυσχετίσεών τους που θα οδηγήσει στο Ευρώπη 2000+, του οποίου ένα προσχέδιο παρουσιάσθηκε στο άτυπο Συμβούλιο Υπουργών στην Κέρκυρα και το τελικό στη Λειψία. Ο καθορισμός αυτών των γεωγραφικών ενοτήτων δεν επιχειρεί τη διαίρεση της Ευρώπης σε υπερπεριφέρειες, αλλά αποβλέπει, μέσα από τη διαδικασία εκπόνησης (ανάθεση σε γραφεία από όλα τα κράτη μέλη της κάθε περιφέρειας), στο να αποδειχτεί η σημασία των διαπεριφερειακών δυναμικών, οι οποίες θα μπορούσαν φυσικά να αναφέρονται και σε άλλη διαίρεση του χώρου. Μέσω αυτής της προσέγγισης ενισχύονται οι δεσμοί στον τομέα και διευκολύνεται η υπερεθνική θεώρηση των χωρικών προβλημάτων. Στο ίδιο πλαίσιο ανατίθενται και τρεις μελέτες εξωτερικών επιπτώσεων με στόχο τη διερεύνηση των μετασχηματισμών που γίνονται στις γειτονικές χώρες[7].

Το "Ευρώπη 2000+" στο πρώτο μέρος του επιχειρεί τη συνθετική εκτίμηση των παραγόντων που επηρεάζουν τη χωρική οργάνωση στην Ευρώπη. Κατόπιν αναφέρεται σε συγκεκριμένους γεωγραφικούς χώρους, δηλαδή στις αστικές, αγροτικές και συνοριακές περιοχές και, τέλος, παραθέτει τις προοπτικές ανάπτυξης των περιοχών που αφορούν οι σχετικές μελέτες.

Η πολιτική διάσταση που εμπεριέχουν τα σενάρια ανάπτυξης των περιφερειών ευαισθητοποιεί τα κράτη μέλη τα οποία θεωρούν ότι οι στόχοι ανάπτυξης των περιφερειών τους δεν είναι απόλυτα αντικείμενο τεχνικοεπιστημονικής αναζήτησης. Αλλωστε το ρόλο της "πολιτικής προέκτασης" των μελετών Ευρώπη 2000 και 2000+ έχει αναλάβει το ΣΕΧΑ (Σχέδιο Ευρωπαϊκής Χωρικής Ανάπτυξης) μέσα από την άμεση συνεργασία όλων των κρατών μελών, όπως συμφωνήθηκε στο συμβούλιο της Λιέγης. Επίσης, η κοινή πεποίθηση που κυριαρχεί είναι ότι οι εναλλακτικές προοπτικές ανάπτυξης πρέπει να καθοριστούν κάτω από ένα συμφωνημένο πλαίσιο αρχών και στόχων και μετά από οριζόντια αξιοποίηση της πληθώρας των στοιχείων που έχουν συλλεγεί και αναλυθεί σε βάθος από τις μελέτες του Ευρώπη 2000 και 2000+.

Γεγονός είναι ότι το Ευρώπη 2000 πέτυχε να λειτουργήσει ως "στήριξη των αποφάσεων" ("une aide a la decision") δεδομένου ότι διευκόλυνε τη λήψη μακροχρόνιων αποφάσεων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, κατά κύριο λόγο δε τις εθνικές κυβερνήσεις και περιφερειακές και τοπικές αρχές στην κατάρτιση σχετικών προγραμμάτων. Επίσης ώθησε τα κράτη μέλη σε πρωτοβουλίες ευρωπαϊκής διάστασης. Η επίδραση που προαναφέρθηκε αντικατοπτρίζεται στις ενέργειες

κρατών των οποίων το ενδιαφέρον για το χωροταξιακό σχεδιασμό είναι ιδιαίτερα έντονο, όπως η Γερμανία. Συγκεκριμένα, εκτός από τις "Χωροταξικές κατευθύνσεις για τον Ευρωπαϊκό χώρο", και με την προοπτική της Γερμανικής Προεδρίας το 6' εξάμηνο του 94, οι γερμανικές αρμόδιες αρχές συνέβαλαν στην ετοιμασία ενός κειμένου με τίτλο "Ευρωπαϊκή αντίληψη για τη χωροταξία" που έγινε και αντικείμενο συζήτησης σε κοινοτικό επίπεδο. Την 25.2.94 μετά από συνάντησή τους, οι ομοσπονδιακοί υπουργοί Χωροταξίας της Γερμανίας στις Βρυξέλλες εκδίδουν απόφαση με θέμα τις "Πολιτικές χωρικού σχεδιασμού στην ΕΕ". Οι γαλλικές, ιταλικές και ολλανδικές αρμόδιες για τη χωροταξία δημόσιες υπηρεσίες εκδίδουν έγγραφα προσανατολισμού, που βασίζονται στις διαπιστώσεις των μελετών του Ευρώπη 2000, και εκφράζουν τη δική τους αντίληψη για τον ευρωπαϊκό χώρο.

Αξιοσημείωτη για την πολιτική της σημασία είναι η εισαγωγή του "Ευρώπη 2000+", η οποία καταλήγει σε πρόταση σχετική με τη θεσμική όψη των διαδικασιών. Η θετική συνεργασία της Επιτροπής με τα κράτη μέλη και η προγραμματισμένη αναθεώρηση της Συνθήκης, όπως πιστεύει η Επιτροπή, αφήνουν περιθώρια να υπάρξουν προτάσεις πολιτικής χωρικού σχεδιασμού (όπως π.χ. διευρωπαϊκά δίκτυα) για να συμπεριληφθούν στη νέα Συνθήκη του 1996, δεδομένης πάντα της ισχύος της αρχής της επικουρικότητας.

3.3 Άτυπες υπουργικές συναντήσεις και συμβούλια

Το ενδιαφέρον των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επιβεβαιώνεται με την πρώτη συνάντηση των αρμόδιων υπουργών περιφερειακής ανάπτυξης και χωροταξίας στη Νάντη το δεύτερο εξάμηνο του 1989. Η Γαλλία θεωρώντας ότι έχει προχωρήσει αρκετά με τον τομεακό σχεδιασμό ευρωπαϊκού προσανατολισμού, βλέποντας με ενδιαφέρον τις εξελίξεις στον κεντροευρωπαϊκό χώρο[8] και έχοντας ξεκινήσει μία στενή συνεργασία με τους Γερμανούς σε αυτόν τον τομέα, κάλεσε τους υπουργούς κατά τη διάρκεια της γαλλικής προεδρίας να αναπτύξουν έναν κοινό προβληματισμό για τη χωροταξία, και ειδικότερα πάνω στα θέματα:

- εκτίμησης των εξελίξεων και των πιθανών επιπτώσεων της ενιαίας αγοράς στην οικονομική κατάσταση των περιφερειών,
- σημασίας της ολοκλήρωσης των δικτύων επικοινωνίας σε ευρωπαϊκή κλίμακα και αναγκαιότητας εξασφάλισης των μεγαλύτερων θετικών επιπτώσεων για τις περιοχές που δεν συνδέονται άμεσα με αυτά,
- ανάπτυξης διασυνοριακών και διαπεριφερειακών σχέσεων στην Ευρώπη.

Εκτός από την ειδική κατάσταση που αντιμετωπίζει στις σύγχρονες συνθήκες ο νησιώτικος χώρος, γίνεται ειδική αναφορά σε δύο μεγάλες γεωγραφικές ζώνες, το Αλπικό και το Ατλαντικό τόξο. Οι ζώνες αυτές προτείνονται για την εκπόνηση προγραμμάτων χωροταξικού σχεδιασμού σύμφωνα με το άρθρο 10 του κανονισμού 2052/88 του ΕΤΠΑ. Με βάση τη διαδικασία αυτή αρχίζει λίγο αργότερα η κατάρτιση του Ευρώπη 2000 σε ευρύτερες γεωγραφικές ζώνες, στις οποίες περιλαμβάνονται και τα παραπάνω τόξα. Μνεία, γίνεται επίσης στα προβλήματα του οικιστικού δικτύου, των αστικών κέντρων και του περιβάλλοντος.

Υπενθυμίζεται με έμφαση ότι η αρχή της επικουρικότητας ισχύει σε όλες αυτές τις δράσεις και η Κοινότητα δεν έχει στόχο να συμπληρώσει τα κενά των εθνικών χωρικών πολιτικών.

Σε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης στη συνάντηση αυτή ανακοινώθηκαν τα εξής:

- πρώτον, θα ακολουθήσουν κι άλλες άτυπες συναντήσεις Υπουργών σε τακτά χρονικά διαστήματα για τη συνέχιση της θεώρησης των προβλημάτων που ήδη καταγράφηκαν[9],
- δεύτερον, η δημιουργία μιας ομάδας εργασίας με συμμετοχή όλων των κρατών μελών που θα ξεκινούσε μέσα στο 1990 σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή με σκοπό να συνεχίσει το προβληματισμό της Νάντης (όλα τα θέματα που συζητήθηκαν), να ετοιμάσει ένα πρόγραμμα δράσεων για την επόμενη συνάντηση των υπουργών, και να συμμετέχει στις μελέτες προοπτικών εξέλιξης του Ευρωπαϊκού χώρου της Γενικής Δ/νσης VI. Πρόκειται για τη μελλοντική Επιτροπή Χωρικής Ανάπτυξης (Ε.Χ.Α.), που συστήνεται το 1992, στη συνάντηση της Χάγης. Μέχρι σήμερα η Επιτροπή δεν έχει συγκροτηθεί τυπικά, ούτε τη διέπουν κανόνες λειτουργίας.

Βασικό σημείο αυτής της συνάντησης που πρέπει να τονιστεί είναι ο κίνδυνος που διαγράφεται εξαρχής, το βάρος των οικονομικών ενισχύσεων να στραφεί ανατολικά. Γι αυτό το λόγο κράτη με έντονα περιφερειακά προβλήματα, μακριά από το αναπτυγμένο κέντρο, όπως η Πορτογαλία και η Ισπανία, Ιρλανδία, Αγγλία αντιδρούν, απαιτώντας την κατά προτεραιότητα αντιμετώπιση των ανισοτήτων μέσα στην ίδια την Κοινότητα και τη χρηματοδοτική βοήθεια στα ανατολικά κράτη χωρίς μείωση των πόρων που ενισχύουν κυρίως τις χώρες της νότιας και ανατολικής Μεσογείου.

Στην άτυπη υπουργική συνάντηση που ακολούθησε στο Τορίνο το 1991 υπογραμμίστηκε η στενή συσχέτιση των περιφερειακών πολιτικών και της χωροταξίας, εξετάστηκαν οι διασυνοριακές σχέσεις στην

προοπτική του 1992 μιας Ευρώπης χωρίς σύνορα, και μετά από εκτίμηση των επιπτώσεων των ευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών που δημιουργούνται, τονίστηκαν:

- τα αρνητικά αποτελέσματα της συγκέντρωσης στις κεντρικές περιοχές,
- οι δυσκολίες άρσης της απομόνωσης των περιφερειακών περιοχών,
- η ελλιπής οργάνωση των δικτύων που αφήνει ολόκληρες περιοχές χωρίς μεταφορική εξυπηρέτηση,
- η έλλειψη συνδέσεων των δικτύων που παρουσιάζονται πολύ έντονα στις διασυνοριακές περιοχές.

Το 1992 στη Χάγη, παρουσιάστηκαν δύο πολύ ενδιαφέροντα κείμενα: Από την Επιτροπή, το "Ευρώπη 2000", του οποίου ένα προσχέδιο είχε ήδη συζητηθεί στο Τορίνο και από την ολλανδική προεδρία και "Τα αστικά δίκτυα στην Ευρώπη" το οποίο ετοιμάστηκε με βάση σύσταση του Τορίνου στο πλαίσιο των επιπτώσεων των περιφερειακών πολιτικών στο χώρο που είχε συζητηθεί εκεί. Σχετικά με το "Ευρώπη 2000" οι υπουργοί επέμειναν ιδιαίτερα στις δημογραφικές τάσεις, τις πληθυσμιακές μετακινήσεις, τις επιπτώσεις των μεγάλων επενδύσεων υποδομών στις περιφέρειες και τη συνεχή σύγκρουση μεταξύ αειφορικής ανάπτυξης και οικονομικής μεγέθυνσης. Η ποικιλία των θεμάτων του ίδιου κειμένου αποφασίστηκε να εμπλουτιστεί ως προς τον προβληματισμό του και με άλλους τύπους γεωγραφικών προβληματικών περιοχών όπως είναι οι αγροτικές, οι παράκτιες, οι ορεινές και τα νησιά στις επόμενες συναντήσεις. Οι διαπιστώσεις που αφορούν το δεύτερο κείμενο προσδιορίζονται στην ανάγκη οργάνωσης της ανταλλαγής πληροφοριών, στη σημασία των παραμεθόριων αστικών περιοχών και στην προετοιμασία ενός σχεδίου θεώρησης συνολικά του αστικού ευρωπαϊκού χώρου όπου θα αναγνωρίζονται και τα χαρακτηριστικά της οικιστικής οργάνωσης των νότιων ευρωπαϊκών χωρών και της Ιρλανδίας. Ιδιαίτερα αξιοσημείωτη είναι η τελευταία διαπίστωση, επειδή φανερώνει τις δυσκολίες που παρουσιάζει μία συνολική προοπτική θεώρηση του αστικού δικτύου που δεν παίρνει υπόψη της την ποικιλομορφία του αστικού χάρτη της Ευρώπης (διαφορετικές δομές, ιεραρχήσεις, οικιστικά πρότυπα και προβλήματα) και την πολυπλοκότητα των σημερινών και μελλοντικών τάσεων που δεν αφήνουν, άλλωστε, μεγάλα περιθώρια για σαφείς μελλοντικές προβλέψεις χωρίς αντίστοιχη σε βάθος μελέτη (10th CEMAT). Στον ακαδημαϊκό χώρο εξάλλου τόσο το Ευρωπαϊκό "σταφύλι" (Kunzmann-Wegener) που παρουσιάζει ένα πολυκεντρικό αστικό σύστημα να καλύπτει όλη την Ευρώπη όσο και η "μπανάνα"

(Reclus), καθαρή έκφραση του ανταγωνισμού των περιφερειών δέχονται κριτική ως πολύ απλοϊκές προσεγγίσεις με έλλειψη ρεαλισμού.

Για να εξασφαλισθεί η πρόοδος των εργασιών στον τομέα της χωροταξίας και να υπάρχει συστηματική και επεξεργασμένη τεχνική υποστήριξη οι υπουργοί πρότειναν:

- τη δημιουργία δικτύου ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των οργανισμών που υπάρχουν πάνω στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού,
- την προετοιμασία μιας Επιτομής (Compendium) συστημάτων σχεδιασμού των κρατών μελών,
- την ενθάρρυνση της διασυνοριακής συνεργασίας και συνέχιση εξάπλωσης των διαπεριφερειακών και αστικών δικτύων που γίνονται από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές,
- την ίδρυση της Επιτροπής Χωρικής Ανάπτυξης (Ε.Χ.Α.) με σκοπό να ετοιμάσει ένα δίκτυο δεδομένων, να συντονίσει τις προσπάθειες σε εθνικό επίπεδο και να συμβάλει στις δραστηριότητες και μελέτες που γίνονται στην πορεία του "Ευρώπη 2000" με τη γραμματειακή υποστήριξη της Επιτροπής.

Η 4η άτυπη συνάντηση που έγινε στη Λισσαβώνα το Μάϊο του 1992 ήταν καθοριστική στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής. Οι υπουργοί επανέλαβαν και τόνισαν τη σημασία αρχών όπως η συμφωνία, η εταιρικότητα, η επικουρικότητα, η προσθετικότητα και το στόχο της συνοχής. Στα αντίστοιχα συμπεράσματα της πορτογαλικής προεδρίας αναφέρεται ότι η αναθεώρηση των κανονισμών των διαρθρωτικών ταμείων που προβλεπόταν για το 1993 δεν πρέπει να ανατρέψει τη σημερινή κατάσταση, και υπογραμμίζεται η ανάγκη συντονισμού όλων των διαρθρωτικών μέσων. Ετσι το θέμα της χωροταξίας συνδεόμενο άμεσα και με τη σημασία του νέου Ταμείου Συνοχής, που συνιστά ουσιαστικό μέσο ενίσχυσης των μειονεκτικών περιφερειών, προσανατολίζεται στις αρχές που πρέπει να διέπουν το σχεδιασμό των μεγάλων έργων υποδομής.

Τα ζητήματα, των οποίων η εμβάθυνση πρέπει να προχωρήσει, εκτός από την εντατικοποίηση του προγράμματος Ευρώπη 2000, είναι:

- η επεξεργασία κατευθυντήριων σχεδίων των διευρωπαϊκών δικτύων που θα ενσωματώνουν τις χωρικές επιπτώσεις και κυρίως τους κινδύνους περιθωριοποίησης περιφερειακών ζωνών και αύξησης των ανισοτήτων στον περιφερειακό, περιαστικό και αστικό χώρο,
- η συμπλήρωση των βραχυχρόνιων τομεακών τεχνικών κριτηρίων αποδοτικότητας των έργων με δεσμεύσεις χρήσεων γης και διατήρησης του περιβάλλοντος,

- η εξεύρεση τρόπων συντονισμού των χρηματοδοτήσεων των δικτύων ώστε να διασφαλίζεται ότι τα δίκτυα διαρθρώνονται κάτω από τους ίδιους όρους με αυτούς των μη επιλέξιμων περιοχών.

Τέλος, τονίζεται και πάλι η δημιουργία ενός δικτύου παρατηρητηρίων της χωροταξίας (ήδη στη Χάγη είχε φανεί η ανάγκη οργάνωσης των ανταλλαγών απόψεων, στοιχείων και εμπειριών μεταξύ των κρατών μελών) για τη συγκέντρωση πληροφοριών και τη χάραξη ευρωπαϊκών πολιτικών, στα πλαίσια των ήδη υπαρχόντων θεσμικών οργάνων.

Για πρώτη φορά το Νοέμβριο του 1993 συγκαλείται άτυπο συμβούλιο υπουργών περιφερειακής ανάπτυξης και χωροταξίας στη Λιέγη κατά την άσκηση της προεδρίας από το Βέλγιο. Η αναβάθμιση αυτή των συναντήσεων σε συμβούλιο δε δεσμεύει την Κοινότητα να πάρει αποφάσεις, αλλά δείχνει την ιδιαίτερη σημασία και έμφαση που θέλει να δώσει στον τομέα το κράτος που προεδρεύει. Τα συμπεράσματα της Βελγικής προεδρίας, του άτυπου συμβουλίου της Λιέγης, και εκείνων της Κέρκυρας και της Λειψίας που θα ακολουθήσουν τα αμέσως επόμενα εξάμηνα δεσμεύουν μόνο τη χώρα που προεδρεύει.

Τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεσμεύουν την Επιτροπή Χωρικής Ανάπτυξης (ΕΧΑ) για την εκπόνηση ενός κειμένου στρατηγικού χαρακτήρα που θα ονομάζεται "Σχέδιο Ευρωπαϊκής Χωροταξικής Ανάπτυξης" το οποίο δε θα είναι δεσμευτικό, θα καλύπτει τις χωρικές διαστάσεις των κοινοτικών τομεακών πολιτικών και θα θέτει τους βασικούς στόχους και αρχές του ευρωπαϊκού χωροταξικού σχεδιασμού[10]. Χαρακτηριστικά η εισήγηση της Βελγικής προεδρίας το αναφέρει ως "ένα σημαντικό βήμα για τον από κοινού σχεδιασμό". Η πρώτη συνάντηση της ΕΧΑ και η έναρξη των εργασιών για το παραπάνω σχέδιο γίνονται κατά τη διάρκεια της Ελληνικής προεδρίας. Η εισαγωγή δε του ΣΕΧΑ που περιλαμβάνει τις αρχές σχεδιασμού, τα χαρακτηριστικά του και τους βασικούς στόχους του όπως επίσης και η δομή του κειμένου του με τους επιμέρους τομείς και γεωγραφικές περιοχές στους οποίους προσανατολίζεται να εμβαθύνει παρουσιάζονται στο δεύτερο άτυπο συμβούλιο Υπουργών στην Κέρκυρα (Ιούνιος 94).

Στα συμπεράσματα του ίδιου συμβουλίου τονίζεται, εκτός από τον στόχο της Συνοχής, που πρέπει να διέπει τις προτάσεις για τη χωροταξία, η ανάγκη ενιαίας προσέγγισης και κοινής μεθόδου εργασιών στη συνέχιση των εργασιών. Οι τομείς πολιτικής που επιλέγονται να ληφθούν υπόψη τόσο στο Europe 2000+ όσο και στο ΣΕΧΑ είναι: οι πολιτικές για τον αστικό χώρο, οι χωρικές επιπτώσεις των διευρωπαϊκών δικτύων και η σημασία των ευρωπαϊκών θαλασσών.

Οι υπουργοί υπογραμμίζουν επίσης τη διάθεσή τους για συνεργασία στον τομέα με άλλους διεθνείς οργανισμούς ΣΕ, ΟΟΣΑ και με τρίτες χώρες. Η Ελληνική προεδρία παρουσιάζει στο συμβούλιο δύο κείμενα για θέματα που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, ως χώρα: τις "θάλασσες της Ευρώπης" και την "Αειφορικότητα και χωροταξικός σχεδιασμός".

Την πρωτοβουλία αυτή υιοθετεί και η Γερμανία στο επόμενο άτυπο συμβούλιο της Λειψίας εισηγούμενη δύο θέματα εθνικού ενδιαφέροντος προς συζήτηση, τα οποία συμπεριλαμβάνονται και στα συμπεράσματα του συμβουλίου. Το πρώτο θέμα αφορά την ίδρυση ενός δικτύου ερευνητικών ινστιτούτων για τη χωροταξία και το δεύτερο, τη συνεργασία στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και της πολιτικής αστικής ανάπτυξης με τα πρώην ανατολικά κράτη (reforming states), μία φορά το χρόνο στην συνάντηση της ΕΧΑ. Το θέμα του παρατηρητηρίου χωροταξίας επανέρχεται για τρίτη φορά με πρόταση ολοκληρωμένη της Γερμανικής προεδρίας στη διάρκεια του Ατυπου Συμβουλίου της Λειψίας το Σεπτέμβριο του 1994, παρά τις επιφυλάξεις ορισμένων κρατών ως προς το χρονικό ορίζοντα και τις προϋποθέσεις για την επιτυχή λειτουργία ενός τέτοιου θεσμού. Συγκεκριμένα, οι υπουργοί συμφωνούν στη στενή συνεργασία των ερευνητικών ιδρυμάτων που παρέχουν συμβουλές σε θέματα χωροταξικής πολιτικής και συνιστούν την ίδρυση ενός δικτύου ερευνητικών ινστιτούτων με τη μορφή Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου. Επιπλέον, προτρέπουν την Επιτροπή Χωρικής Ανάπτυξης να αναλάβει τη σύνταξη ενός προγράμματος μαζί με την Επιτροπή για τον τρόπο που μπορεί να υλοποιηθεί μια τέτοια πρόταση και να συζητηθεί στο επόμενο άτυπο συμβούλιο. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι για πρώτη φορά στη Λειψία καλούνται μόνον οι υπουργοί χωροταξίας και όχι περιφερειακής ανάπτυξης[11]. Ο διαχωρισμός αυτός γίνεται επειδή η Γερμανία επιθυμεί οι ρυθμίσεις στο χώρο όχι μόνο να είναι ανεξάρτητες από την παράδοση και τις αρχές των παρεμβάσεων της περιφερειακής πολιτικής αλλά επιπλέον να στηρίξουν και την τροποποίησή της. Επιπλέον θεωρεί δεδομένη την περιφερειακή πολιτική μέχρι το 1996 και έτσι στο ενδιάμεσο αυτό διάστημα είναι σκόπιμο να προωθηθούν οι διαδικασίες για το χωροταξικό σχεδιασμό για τον οποίο δέχεται τις πιέσεις οικονομικών παραγόντων. Στο ίδιο πλαίσιο επίσπευσης εισηγείται και τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού παρατηρητηρίου χωροταξίας άμεσα ώστε να τροφοδοτηθεί η Αγορά με μία στοιχειώδη βάση δεδομένων και την απεικόνισή τους για το σύνολο των κρατών της Ευρώπης.

Η σύντομη αναφορά στις άτυπες συναντήσεις των υπουργών χωροταξίας θεωρούμε ότι έχει ενδιαφέρον από την άποψη ότι σ' αυτές διατυπώθηκαν, τονίσθηκαν και σημεία τα οποία μέχρι σήμερα

εξακολουθούν να απασχολούν τη διαμόρφωση της σχετικής πολιτικής και των οποίων η σημασία και χρησιμότητα εξακολουθούν να επιβεβαιώνονται (Doucet, 1993).

3.4 Το σχέδιο Ευρωπαϊκής χωροταξικής ανάπτυξης

Το ΣΕΧΑ φιλοδοξεί να είναι ένα σχέδιο στρατηγικού χαρακτήρα που θα προτρέπει στη δράση και θα συνθέτει τη χωροταξική πολιτική των κρατών μελών έχοντας ως πλαίσιο τους βασικούς κοινοτικούς στόχους (συνοχή, διευρωπαϊκά δίκτυα, περιβάλλον).

Το πρόβλημα που τίθεται είναι ότι η ισχύς του δεν μπορεί παρά να είναι ενδεικτική, αφού, πρέπει να διευκρινιστεί, ότι η ΕΕ δε διαθέτει τέτοια αρμοδιότητα. Εντούτοις δεν είναι πάντα απαραίτητη μια συγκεκριμένη και ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση για να οδηγηθεί η Κοινότητα σε μια πολιτική. Ακόμα και σήμερα με τα περιθώρια που αφήνει το ισχύον θεσμικό πλαίσιο θα μπορούσαν να ληφθούν αποφάσεις σχετικές με το χωρικό προγραμματισμό. Το άρθρο 130S της Συνθήκης είναι ενδεικτικό παράδειγμα γιατί προβλέπει τη λήψη αποφάσεων σχετικών με τις χρήσεις γης μετά από ομοφωνία και όχι πλειοψηφία (υπενθυμίζοντας έτσι ότι η Ενωση δεν μπορεί με προσχήματα να υπεισέρχεται σε εθνικές αρμοδιότητες). Πιθανότερη πάντως εκδοχή για να ισχύσει ένα τέτοιο σχέδιο είναι μετά από κοινή συμφωνία όλων των κρατών μελών το θέμα να ρυθμιστεί με την αναθεώρηση της Συνθήκης που έχει προβλεφθεί το 1996. Η ρύθμιση αυτή θα περιορίζονταν στις απολύτως αναγκαίες απαντήσεις στις βασικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο χώρος.

Δύο άλλα επίσης βασικά ερωτήματα που τίθενται είναι: πρώτον, πώς μια αρμοδιότητα των κρατών μελών που είναι ήδη αποκεντρωμένη, με εξαίρεση δύο τριών περιπτώσεων, μπορεί να ασκηθεί από τις Βρυξέλλες και, δεύτερον, με ποιές συμμετοχικές διαδικασίες, δεδομένης της πολυαρχίας, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο αρμοδιοτήτων και φορέων που πρέπει να εμπλακούν σε αυτές. Η αρχή της επικουρικότητας αν και παραπέμπει τα προβλήματα στο επίπεδο που μπορούν να διευθετηθούν καλύτερα, δε λειτουργεί πάντα προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης και η εφαρμογή της χρειάζεται μεγαλύτερη νομική και ουσιαστική διερεύνηση.

Αναφορικά με το περιεχόμενο του ΣΕΧΑ, η διαμόρφωση του κειμένου του σε μεγάλο βαθμό έγινε με βάση τις απαντήσεις των κρατών μελών σε ερωτηματολόγιο που ετοίμασε η Επιτροπή. Μέσω του ερωτηματολογίου, το οποίο αποτέλεσε ουσιαστική βάση για τη συμμετοχή όλων των κρατών, οι χώρες αναφέρθηκαν σαφώς στους λόγους που

κάνουν αναγκαίο το χωροταξικό σχεδιασμό, τις λειτουργίες και τα χαρακτηριστικά ενός τέτοιου σχεδίου, την ιεράρχηση των ήδη ασκούμενων πολιτικών που επηρεάζουν το χώρο και τις γεωγραφικές ζώνες και τομείς δράσης. Τα βασικά χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει το ΣΕΧΑ, όπως αναφέρονται στο κείμενό του είναι:

- συμφωνημένο από κοινού, να είναι προϊόν στενής συνεργασίας που να στοχεύει στην εναρμόνιση των στρατηγικών και όχι στην επιβολή ενός υπερ-σχεδίου (bottom-up approach),
- επιλεκτικό και σταδιακά εξελισσόμενο, να ασχολείται με θέματα του χώρου ευρωπαϊκής κλίμακας σεβόμενο την αρχή της επικουρικότητας και να προχωρεί κατά φάσεις (step by step approach),
- ανατροφοδοτούμενο και ευέλικτο, ενημερώνεται συνεχώς και προσαρμόζεται στις διαφορετικές πολιτιστικές και άλλες ιδιαιτερότητες του ευρωπαϊκού χώρου, -συμμετοχικό, να υπόκειται σε ευρεία συμμετοχική διαδικασία.

Η πολυκεντρικότητα του αστικού δικτύου στο πλαίσιο της αρχής της "αποκεντρωμένης συγκέντρωσης" (θέμα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για τις κεντροευρωπαϊκές χώρες), η ίση πρόσβαση στα δίκτυα υποδομής καθώς επίσης και η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελούν τους τομείς δράσης που εμβαθύνει το ΣΕΧΑ σε δεύτερη φάση κατά τη γερμανική προεδρία. Τέλος, θέματα γεωγραφικών ζωνών όπως οι παράκτιες, νησιωτικές, ορεινές, συνοριακές, αρκτικές και υπερπόντιες περιοχές πρόκειται να αναπτυχθούν στη συνέχεια εκπόνησης του ΣΕΧΑ.

3.5 Το Συμβούλιο της Ευρώπης

Ενώ η εξέλιξη της οικονομίας και των εργαλείων της περιφερειακής πολιτικής οδηγούσε αναπόφευκτα στη χωρική θεώρηση η Κοινότητα δε διέθετε όργανα με τέτοια αρμοδιότητα. Για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα το Συμβούλιο της Ευρώπης (Σ.τ.Ε.) είναι ο μόνος διεθνής οργανισμός που αναπτύσσει το διάλογο μεταξύ των κρατών μελών του πάνω στο θέμα.

Αναφερόμενοι στη Χωροταξία στο Ευρωπαϊκό επίπεδο θα ήταν μεγάλη παράλειψη να μην υπογραμμιστεί η συμβολή του Συμβουλίου της Ευρώπης στη χάραξη αυτής της πολιτικής.

Το 1970 ξεκίνησαν οι διασκέψεις Υπουργών Χωροταξίας (CEMAT) και προχώρησε σημαντικά ο κοινός προβληματισμός που κατέληξε στην έκδοση ενός Ευρωπαϊκού Σχεδίου Χωροταξίας το 1991. Θα πρέπει να τονιστεί ότι στις εργασίες και αποφάσεις του Σ.τ.Ε. όπως η Χάρτα της Χωροταξίας του Torremolinos (1983) και της Ευρωπαϊκής Χωροταξικής

Στρατηγικής της Λωξάνης (1988) γίνεται ρητή αναφορά στα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΣΕΧΑ.

Κατά τη διάρκεια της 10th CEMAT (1994) τα κράτη μέλη θεώρησαν αναγκαία τη στενήσυνεργασία των δύο οργανισμών, την ενθάρρυνση της οποίας περιέλαβαν στις αποφάσεις τους.

Αντίστοιχα, με την έναρξη της διαμόρφωσης του ΣΕΧΑ, υπήρξε προβληματισμός, για το εάν έπρεπε να υιοθετηθούν ως αρχές και στόχοι του, εκείνοι της Χάρτας Χωροταξίας του ΣΕ, δεδομένου ότι και τα 12 μέλη της Ενωσης είναι μέλη και του ΣΕ (Doucet, 1994).

Με πρόσχημα τον επιχειρησιακό χαρακτήρα του ΣΕΧΑ, το γεγονός ότι αυτό βασίζεται σε μία σειρά στοιχείων και μελετών και επίσης συνδέεται άμεσα με τους προς επίτευξη στόχους της ΕΕ και τις κοινοτικές πολιτικές, θεωρήθηκε ότι πρέπει να έχει πιο συγκεκριμένους και εξειδικευμένους στόχους. Στην πραγματικότητα οι αρχές και στόχοι της Χάρτας πάντα ισχυρές και επίκαιρες, εντάσσονται στον κοινωνικό και πολιτικό χαρακτήρα των καθοριστικών αρμοδιοτήτων του ΣΕ (πολιτική σταθερότητα, ανθρώπινα δικαιώματα, κοινωνική πολιτική) και δε σχετίζονται άμεσα με τις ανάγκες της αγοράς.

Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι γίνονται προσπάθειες αναθεώρησης αυτών των αρχών της χάρτας και προσαρμογής τους στα σημερινά δεδομένα στο πλαίσιο της γενικότερης στροφής του οργανισμού προς συντηρητικότερες θέσεις. Ως παράδειγμα ανάγκης εκσυγχρονισμού συχνά φέρεται ο στόχος της προστασίας του περιβάλλοντος, ο οποίος είναι συγκεκριμένος και άμεσος, ώστε να ανταποκριθεί στην αειφορία, έννοια συνδυασμένη με την ανάπτυξη και αδιευκρίνιστη ως προς τα απαιτούμενα μέτρα και ενέργειες για την εφαρμογή της.

Το 1989 ξεκίνησε από μία ομάδα εμπειρογνωμόνων της Γερμανικής Akademie fur Raumforschung und Landesplannung (ARL) και της γαλλικής DATAR μία συνεργασία με στόχο την από κοινού εκτίμηση των προβλημάτων και προτύπων περιφερειακής ανάπτυξης στην Ευρώπη. Η δραστηριότητα και συμβολή της γαλλογερμανικής συνεργασίας στις διαδικασίες και των δύο διεθνών οργανισμών, ΣΕ και ΕΕ, είναι καθοριστική. Το 1992 η ομάδα εξέδωσε την "Προοπτική της Ευρωπαϊκής Χωροταξίας" και παράλληλα διευρύνεται και με άλλα μέλη από ευρωπαϊκά κράτη (Ουγγαρία, Ιταλία, Νορβηγία, Πολωνία) με στόχο να καλύψει και διασυνοριακά θέματα. Η νέα ομάδα μέσω της υποεπιτροπής του περιφερειακού σχεδιασμού της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Περιβάλλοντος, Περιφερειακού Σχεδιασμού και Τοπικών Αρχών κατά τη διάρκεια της τελευταίας CEMAT παρουσίασε ένα κείμενο με τίτλο

"For a comprehensive European regional planning strategy", για την αντικατάσταση της Ευρωπαϊκής Χωροταξικής Στρατηγικής της Λωζάνης (1988).

Συμπεράσματα

Μετά τη συνοπτική αναδρομή στο πλαίσιο μέσα στο οποίο διαμορφώνεται η χωροταξική πολιτική στην Ευρώπη μπορούν να διατυπωθούν ορισμένα σημεία, τα οποία απασχολούν τις περιφερειακές περιοχές και πιθανόν να απασχολήσουν και την Ελλάδα, ως περιφερειακή χώρα, αν καθορίσει σχετική πολιτική για τον τομέα αυτό.

Η πίεση για ευρωπαϊκή παρέμβαση στη χωρική οργάνωση είναι καθαρά προσανατολισμένη στις ανάγκες της αγοράς. Προέρχεται δε από τα κεντροευρωπαϊκά κράτη μέλη της ΕΕ (Γερμανία-Γαλλία, Βέλγιο-Ολλανδία), τα οποία προσπαθούν άμεσα να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες για ενίσχυση της οικονομίας τους, που τους προσφέρονται από το άνοιγμα των νέων αγορών στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Έτσι η νέα προσπάθεια άσκησης χωροταξικής πολιτικής δε συνδέεται με τα προβλήματα, που μέχρι σήμερα στόχευε να λύσει η περιφερειακή πολιτική, προβλήματα που είχαν και κοινωνικό χαρακτήρα. Οι γενικότεροι στόχοι μέσα στους οποίους εγγράφεται η επίσπευση της άσκησης πολιτικής χωρικού προγραμματισμού είναι:

- η στήριξη κατά προτεραιότητα των οικονομικά ισχυρών περιοχών για να ανταπεξέλθουν στον διεθνή οικονομικό ανταγωνισμό με το επιχείρημα ότι λειτουργούν ως κινητήρια δύναμη της ανάπτυξης και διατήρησης του πλούτου μακροπρόθεσμα,
- η επίτευξη της Συνοχής να μη συνδέεται με αναδιανεμητικές λειτουργίες κατανομής του πλούτου μεταξύ των περιφερειών (redistribution approach). Αντίθετα, οι μειονεκτικές περιφέρειες πρέπει να ενισχυθούν ώστε να κινητοποιήσουν τους πόρους τους και να ξεπεράσουν τις αδυναμίες μέσα από συντονισμένες διεθνείς πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης (compensation approach)[12],
- η προσπάθεια αντικατάστασης του ΑΕΠ, ως κριτηρίου των επιλογών της περιφερειακής πολιτικής. Αν και το ΑΕΠ, παρά τα μειονεκτήματα που παρουσιάζει, παραμένει ο πιο κατάλληλος και πρακτικά διαθέσιμος μακροοικονομικός δείκτης (Sina, 1994).

Είναι φανερό ότι οι τάσεις αυτές μεροληπτούν υπέρ των κεντρικών περιφερειών και δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των καθυστερημένων

περιοχών.

Η δημιουργία μεταφορικής υποδομής που χρηματοδοτείται μέσω των διευρωπαϊκών δικτύων στις μειονεκτικές περιφέρειες, όπως έχουν ήδη διαπιστώσει οι θεωρίες χωροθέτησης, είναι αναγκαία όχι όμως και επαρκής για να στηρίξει την ανάπτυξή τους, αφού μεμονωμένα δε συνιστά παράγοντα προσέλκυσης της οικονομικής δραστηριότητας.

Ο έντονος τεχνοκεντρικός χαρακτήρας της περιβαλλοντικής πολιτικής δεν έχει επιτρέψει καθόλου να διερευνηθεί ο προληπτικός ρόλος του χωροταξικού σχεδιασμού στη διαχείριση και προστασία του περιβάλλοντος, η οποία αποτελεί άλλωστε τον ουσιαστικότερο λόγο που τον επαναφέρει στην επικαιρότητα.

Στις παραπάνω συνθήκες μπορεί να προστεθεί το γεγονός ότι τα τέσσερα νέα κράτη που έγιναν δεκτά στην ΕΕ διαθέτουν πολύ επεξεργασμένες τεχνικές παρέμβασης και θέλουν να συνεχίσουν την υψηλή χρηματοδότηση των περιφερειακών ζωνών τους, οι οποίες παίζουν καθοριστικό ρόλο στη χωρική τους ισορροπία[13].

Τέλος, η ασάφεια στις διοικητικές δομές, μαζί με όσα προαναφέρθηκαν, δημιουργούν έντονη αβεβαιότητα στα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη και περιφέρειες της Ευρώπης, και τις αναγκάζουν να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την επίλυση των προβλημάτων χωρικής οργάνωσης.

Σημειώσεις

1. Οπως αναφέρει ο Drevet, μελέτη οικονομικής πολιτικής στις Ην. Πολιτείες έδειξε ότι η παραγωγικότητα του ιδιωτικού τομέα θα ήταν πολύ μεγαλύτερη του 50% αν οι επενδύσεις σε υποδομές της δεκαετίας του 80 είχαν διατηρηθεί στο επίπεδο της προηγούμενης δεκαετίας. Αυτή η παρατήρηση θα μπορούσε να ισχύει και στην Ευρώπηπου γνώρισε μια παρόμοια πορεία στις επενδύσεις υποδομών.
2. Η διαπίστωση αυτή αναφέρεται στη Recommendation 7 of the CLRAE of the Council of Europe, 1994.
3. Τον Απρίλιο του 1993 στη Βιέννη έγινε η πρώτη άτυπη σύνοδος των αρμόδιων Υπουργών περιφερειακής πολιτικής των κρατών μελών του ΟΟΣΑ, στο οποίο διαπιστώθηκε η πολυπλοκότητα του χώρου.
4. Ο διπλασιασμός του ποσού των διαρθρωτικών ταμείων στο Συμβούλιο των Βρυξελλών το 1988 ακολουθήθηκε από άλλη μεγάλη αύξηση των διαθέσιμων πόρων στο Εδιμβούργο το 1992.
5. Οδηγός Χωροταξίας: Προσανατολισμοί για τη Χωρική Ανάπτυξη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Φεβρουάριος 1993.
6. Οι πέντε κανονισμοί των διαρθρωτικών ταμείων μεταξύ των οποίων και οι 2052/88, 4253/88 και 4254/88 που αφορούν το ΕΤΠΑ και παρέμειναν σε ισχύ μετά την αναθεώρηση του κανονισμού του 1993.
7. Οι ομάδες περιοχών αφορούν 4 κεντρικές εσωτερικές περιοχές: τις πρωτεύουσες του κέντρου, το Αλπικό τόξο, την ηπειρωτική διαγώνιο και τα νέα γερμανικά κράτη,

και 5 παράκτιες περιοχές: τη Δυτική και την Κεντρική Μεσόγειο, το Ατλαντικό τόξο, τις συνοριακές περιοχές της Βόρειας θάλασσας και τα υπερπόντια νησιά. Οι 4 μελέτες εξωτερικών επιπτώσεων αφορούν: τις βόρειες χώρες (Ισλανδία, Νορβηγία, Σουηδία, Φινλανδία), τις κεντροευρωπαϊκές, τις χώρες νότιας και ανατολικής Μεσογείου. Στο "Ευρώπη 2000+" προστίθενται και στοιχεία για την πρώην Σοβιετική Ενωση.

8. Ο Νοέμβριος 1989 υπήρξε ο μήνας της πτώσης του τείχους του Βερολίνου και αρχίζει μια ραγδαία εξέλιξη στις σχέσεις με τις πρώην κομμουνιστικές χώρες. Κανείς όμως δεν μπορεί να εκτιμήσει το μέγεθος της ανασυγκρότησης του ευρωπαϊκού χώρου που θα ακολουθήσει.

9. Ακολούθησαν με πρωτοβουλία των κρατών που ασκούσαν την προεδρία τρεις ετήσιες συναντήσεις του Τορίνο 1990, της Χάγης 1991 και της Λισσαβώνας 1992.

10. Schema du developpement de l' espace communautaire (SDEC) και European spatial development perspective (ESDP).

11. Οπως έχει φανεί από τη διοικητική οργάνωση σε δύο διαφορετικά υπουργεία τα περισσότερα κράτη μέλη κάνουν σαφή διάκριση μεταξύ περιφερειακής ανάπτυξης και χωροταξίας.

12. Οι δύο αυτοί στόχοι αναφέρονται στην απόφαση της Μόνιμης Διάσκεψης των Γερμανών Υπουργών Χωροταξίας της 25.2.94.

13. Ηδη έχει καθοριστεί σε 5,9 δισ. ECU το ποσό με το οποίο πρόκειται να χρηματοδοτηθούν τα νέα κράτη μέλη από τα διαρθρωτικά ταμεία την περίοδο 1995-99.

Βιβλιογραφία

Amin, A. Malmberg, A. (1992): "Competing structural and institutional influences on the geography of production in Europe" *Environment and Planning* Vol. 24, 401-406.

Camhis, M. and Fox, S. (1993): Urban networking in the context of the development of the European Community's territory: *Urban and Regional development in the New Europe*. Athen, Topos special series.

C.E.C. (1991): *Europe 2000 "Outlook for the development of the Community's territory"*. Luxembourg.

C.E.C. (1994): *"Europe 2000+", Draft presented at Corfu and Leipzig informal councils*. Brussels.

C.E.C. (1994): *5eme rapport periodique sur la situation et l' evolution socio-economiquesdes regions de la Communaute*, Luxembourg.

Doucet, P. (1994): "Amenagement du territoire de l' Union europeenne: un souffle nouveau des horizons prometteurs", *Tire a part des Cahiers de l' urbanisme*, No 11, *Revue de la Direction Generale de l' Amenagement du territoire et du Logement du Ministere de la region Wannonne*, Liege.

Drevet, J. F. (1993): "La dimension international des politiques europeennes d' amenagement du territoire, notament dans les rapport Nord-Sud", Les defis pour la societe europeenne a l' aube de l' an 2000, Conseil de l' Europe. Strasbourg.

Dunford, M. Perrons, D. (1993): "Regional inequality as a cause and consequence of slower growth", *Urban and regional development in the New Europe*, Topos

special series.

Jessop, B. (1991): "The Welfare-state in the transition from Fordism to post-Fordism" in: T*he politics of flexibility: restructuring state and industry in Britain, Germany and Scandinavia, Aldershot.*

Held, D. (1991): "Democracy, the nation-state and the global system" *Economy and Society*, vol. 20.

Mitsos, A. (1993): "The post-Maastricht process towards European Union and the economic and social cohesion of the Community", *Urban and regional development in the New Europe*, Athens, Topos special series.

OECD (1992): *Industrial policy in OECD countries. Annual Review.*

Perrin, J. L. (1991): *Strategies environnementales des entreprises innovantes et formes de territorialisation industrielle.* GREMI: Entreprises innovantes et developpement locale.

Perspectives de l' Amenagement du territoire Europeen (1992): ARL-DATAR, Hannover, Paris.

Quevit (1993): "Les priorites de l' amenagement du territoire en regard des enjeux communs du developpement economique et de leur impact spatial notament au regard des tendances a la concentration des hommes et des activites sur le territoire", *Les defis pour la societe europeenne a l' aube de l' an 2000, Conseil de l' Europe.* Strasbourg.

Sinz, M. Schmidt, V. (1994): "Regional competitiveness in the European Community", Research Colloquium, Ministry of the environment, Copenhagen.

Η Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική Μεταφορών και τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών

ΣΤ. ΧΡ. ΤΣΕΤΣΗΣ*

Ενάμιση περίπου χρόνο μετά από την επίτευξη του στόχου της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς, η κοινή ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών - ένας τομέας που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης - χαρακτηρίζεται από σημαντική πρόοδο στη λήψη αποφάσεων.

Η ΕΕ διαμόρφωσε τον πυρήνα ικανού αριθμού κοινοτικών μέτρων για τις μεταφορές στους τομείς της πολιτικής αεροπορίας, των οδικών, των σιδηροδρομικών και συνδυασμένων μεταφορών, ενώ πρόοδος σημειώθηκε στα μεγάλα έργα υποδομής ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, στις θαλάσσιες μεταφορές και στη διαμετακόμιση μέσω τρίτων χωρών.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση έδωσε νέα ώθηση στον τομέα και διεύρυνε τις κοινοτικές αρμοδιότητες, επιφέροντας τις εξής τροποποιήσεις:

- Εφαρμογή της Διαδικασίας Συνεργασίας. Η νέα Συνθήκη, λαμβάνοντας υπόψη τις θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενσωμάτωσε στο άρθρο 75, παράγραφος 1, διάταξη, σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο αποφασίζει με τη διαδικασία του άρθρου 189 Γ, εισάγοντας τη διαδικασία συναπόφασης στον εξεταζόμενο τομέα.
- Η ενδυνάμωση του ρόλου του Ευρωκοινοβουλίου, που διαδραμάτισε - παράλληλα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή - σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της κοινοτικής πολιτικής για τις μεταφορές, προδικάζει την περαιτέρω προώθηση του τομέα.
- Προσθήκη στο άρθρο 75 εδαφίου, βάσει του οποίου η Κοινότητα δύναται να θεσπίσει μέτρα για τη βελτίωση της ασφάλειας των μεταφορών, καθιστώντας σαφή την κοινοτική αρμοδιότητα στη λήψη μέτρων για τον τομέα.

---

* Σταύρος Χρ. Τσέτσης, Δρ. Πολεοδόμος - Χωροτάκτης.

ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 8/94 ISSN 1105-3267, σσ.259-272.

- Εισαγωγή νέου τίτλου (XII) για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα τα οποία αφορούν έργα υποδομής στις μεταφορές (συμπεριλαμβανομένων και των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας), συνδέοντας τα άμεσα με την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και την ανάγκη σύνδεσης των νησιωτικών, μεσογειακών και περιφερειακών περιοχών με τις κεντρικές περιοχές της Κοινότητας.

Παράλληλα η Ευρωπαϊκή Ενωση αντιμετωπίζει τις καινούργιες προκλήσεις, που σχετίζονται με τις ραγδαίες εξελίξεις στην ανατολική πλευρά του χάρτη της Ευρώπης, τη διεύρυνση με τις τέσσερις νέες χώρες μέλη και την επίτευξη συμφωνίας για τη δημιουργία του Ενιαίου Οικονομικού Χώρου, με την επεξεργασία / σχεδιασμό ενός Πανευρωπαϊκού Συστήματος Μεταφορών.

Οι Πανευρωπαϊκές Διασκέψεις για θέματα μεταφορών της Πράγας τον Οκτώβριο του 1991 και της Κρήτης το Μάρτιο του τρέχοντος έτους - όπου εκτός από τα όργανα της Κοινότητος συμμετέχουν τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, η Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη (ΟΗΕ), η Ευρωπαϊκή Διάσκεψη των Υπουργών Μεταφορών και Ευρωπαϊκή Διάσκεψη για την Πολιτική Αεροπορία - έχουν χαράξει τους στόχους μιας σφαιρικής πολιτικής: Ανάπτυξη ενός Πανευρωπαϊκού Συστήματος Μεταφορών, αποτελεσματικού, σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας της αγοράς και του υγιούς ανταγωνισμού, με την αντίληψη των ολοκληρωμένων ευρωπαϊκών μεταφορών που ανταποκρίνονται στους στόχους των κοινωνικών πολιτικών, του περιβάλλοντος, της ενέργειας και των κανόνων ασφαλείας και που εξαλείφει τους πλεονάζοντες περιορισμούς ή / και τεχνικά και διοικητικά εμπόδια (Διακήρυξη της Πράγας).

Το παρόν κείμενο αναφέρεται στο βασικό πλαίσιο της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής στον τομέα των Μεταφορών - για τη διαμόρφωση της οποίας η χώρα μας συμμετέχει ισότιμα στους κόλπους των Κοινοτικών οργάνων - επιχειρώντας να συνδέσει τις πρόσφατες εξελίξεις των επιμέρους μέσων, με τα Πανευρωπαϊκά / Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών.

Πολιτική Αεροπορία

Οι στόχοι της Κοινότητας στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας, διαρθρώνονται στη δημιουργία ενός πλαισίου αγοράς, ικανού να εισαγάγει ένα περισσότερο ανταγωνιστικό περιβάλλον προς όφελος των Ευρωπαϊκών καταναλωτών (μείωση των αεροπορικών εισιτηρίων, βελτίωση της αποτελεσματικότητας, "σπάσιμο" των παραδοσιακών

μονοπωλίων των εθνικών αερομεταφορέων, στις κύριες γραμμές και πρόσβαση στην αγορά νέων εταιριών) στην προώθηση της αεροναυπηγικής βιομηχανίας και των δραστηριοτήτων που συνδέονται άμεσα (τουρισμός και επιχειρήσεις ελευθέρου χρόνου, τροφοδοσία κά.) και στην εδραίωση των ευρωπαϊκών αερομεταφορέων έναντι αυτών των ΗΠΑ και της Απω Ανατολής, στην όλο και πιο ανταγωνιστική παγκόσμια αγορά εναέριων μεταφορών.

Η ισχύουσα τρίτη δέσμη μέτρων για την ολοκλήρωση της κοινοτικής δράσης στον τομέα, που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο των Υπουργών Μεταφορών των "12" τον Ιούνιο του 1992, παρέμβαινε στις βασικές συνιστώσες του πλαισίου των ευρωπαϊκών αερομεταφορών: τους ναύλους των αεροπορικών υπηρεσιών, την πρόσβαση των αεροπορικών εταιριών και την έκδοση αδειών αερομεταφορέων.

Οι τρεις υιοθετηθέντες κανονισμοί εντείνουν το ανταγωνιστικό περιβάλλον που εισήγαγαν οι δέσμες μέτρων του Δεκεμβρίου 1987 και του Ιουλίου 1990 για τη σταδιακή φιλελευθεροποίηση του άκρως κανονιστικού πλαισίου που ρύθμιζε την ευρωπαϊκή πολιτική αεροπορία, όπου κυριαρχούσαν τα εθνικά μονοπώλια, οι άκαμπτες διακρατικές και άλλες διμερείς συμφωνίες.

Από τις επιπτώσεις της απελευθέρωσης - συγκράτηση/μείωση ναύλων, συμφωνίες συνεργασίες και συγχωνεύσεις μεταξύ αερομεταφορέων, μεγαλύτερη δυνατότητα επιλογής αεροπορικού προϊόντος από τους χρήστες, αύξηση συνδέσεων, για να αναφερθούν οι σημαντικότερες - αξίζει να τονιστεί η αναμενόμενη αύξηση της αεροπορικής κίνησης: αύξηση η οποία σημείωσε από το 1986 απότομη άνοδο της τάξεως του 6,6% ετησίως, ποσοστό που μεταβλήθηκε σε 10% το 1987. Η πορεία αυτή, που ακολούθησε εντονότερο ρυθμό μεταξύ 1986 και 1990 της τάξης του 60%, προβλέπεται να διπλασιαστεί έως το τέλος του αιώνα και να τριπλασιαστεί έως το 2010.

Η ανεπάρκεια των υφιστάμενων αερολιμενικών υποδομών είναι ανησυχητική: Σύμφωνα με την Ενωση Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Μεταφορών (ΑΕΑ) "22 από τα 46 διεθνή αεροδρόμια που λειτουργούν στην Ευρώπη, θα έχουν εξαντλήσει τη δυναμικότητα των αεροδιαδρόμων πριν από τα μέσα της δεκαετίας του 90, ενώ άλλα 11 αεροδρόμια θα αντιμετωπίσουν παρόμοια προβλήματα μεταξύ 1996 και 2000, εφόσον δε ληφθούν τα δέοντα μέτρα".

Παρ' όλη την προαναφερθείσα κατάσταση και τις πιέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, το Συμβούλιο - το αρμόδιο κοινοτικό όργανο λήψεως αποφάσεων - απέκλειε τους αερολιμένες από το πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής πολιτικής υποδομών (πλην περιοχών στόχου 1, που ευεργετούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία).

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ενωση, με τη προσθήκη εδαφίου που προβλέπει τη θέσπιση μέτρων για τη βελτίωση της ασφάλειας των μεταφορών, και την εισαγωγή νέου τίτλου για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών (ΔΔΜ), προσφέρει τη θεσμική δυνατότητα λήψης μέτρων, καταρρίπτοντας τα προσχήματα κρατών μελών που αρνούνται να προωθήσουν μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική, κατεξοχήν διεθνικής φύσεως.

Τα πορίσματα της "Επιτροπής σοφών" (Ιανουάριος 1994), που συστήθηκε με πρωτοβουλία της Επιτροπής για να εξετάσει τα προβλήματα της πολιτικής αεροπορίας, δίνουν το στίγμα μιας τέτοιας στρατηγικής:

- Δημιουργία Ευρωπαϊκού Σχεδίου Αύξησης Αερολιμενικής Χωρητικότητος.
- Διάθεση πόρων για την ανάλυση των προβλημάτων των αερολιμενικών υποδομών και την ανάληψη προγραμμάτων τεχνικών και διοικητικών βελτιώσεων.
- Βελτίωση υποδομών βάσει Ευρωπαϊκού - και όχι μόνο τοπικού και εθνικού - ενδιαφέροντος.

Σιδηροδρομική πολιτική

Στόχος της ΕΕ - όπως εκφράζεται από την Οδηγία του Συμβουλίου 90/440/ΕΟΚ, 29/7/1991, για την ανάπτυξη των Κοινοτικών σιδηροδρόμων - αποτελεί η προσαρμογή τους στις απαιτήσεις της Ενιαίας Αγοράς και της αύξησης της αποτελεσματικότητας τους μέσω:

- της εξασφάλισης της διαχειριστικής ανεξαρτησίας των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων,
- του διαχωρισμού της διαχείρισης της σιδηροδρομικής υποδομής από την εκμετάλλευση των μεταφορικών υπηρεσιών των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Ο λογιστικός διαχωρισμός θα είναι υποχρεωτικός, ενώ ο οργανικός ή θεσμικός διαχωρισμός προαιρετικός,
- της εξυγίανσης της οικονομικής διάρθρωσης των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων,
- της εξασφάλισης του δικαιώματος πρόσβασης στα σιδηροδρομικά δίκτυα των κρατών μελών στις διεθνείς ενώσεις σιδηροδρομικών επιχειρήσεων καθώς και στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που εκτελούν διεθνείς συνδυασμένες μεταφορές εμπορευμάτων.

Πρόοδος χαρακτηρίζει τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου σιδηροδρόμων υπερταχείας κυκλοφορίας - άλλος ζωτικός στόχος της Κοινότητος: Η Ομάδα υψηλής στάθμης εμπειρογνωμόνων, που συστήθηκε κατόπιν ψηφίσματος του Συμβουλίου (Δεκέμβριος 1989), μετά από

διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, έχει επεξεργαστεί (με δεύτερη έκθεση του, Ανοιξη 1994) το Κατευθυντήριο Σχέδιο Δικτύου Υψηλής Ταχύτητος, με χρονικό ορίζοντα το 2010, που περιλαμβάνει τις βασικές δομές για τη διάρθρωση του κυρίως δικτύου, βασισμένο στις εθνικές προτάσεις.: Αυτό περιλαμβάνει 9000 χλμ. νέων γραμμών, 15000 χλμ. τροποποιημένων και 1200 χλμ. κόμβων/ελλειπών συνδέσεων (maillage).

Το συνολικό κόστος εκτιμήθηκε σε 200 δις ECU για το σύνολο της Ενωσης, συμπεριλαμβανόμενης της Αυστρίας και της Ελβετίας. Στο κόστος αυτό ενσωματώνονται τα 70 δις ECU για την υλοποίηση των υπολειπόμενων συνδέσεων όπως οι συνδέσεις διασυνοριακών ενδοκοινοτικών αξόνων και των συνδέσεων που ενδιαφέρουν τις περιφερειακές ή μεσογειακές περιοχές.

Οδικές Μεταφορές

Τον Ιούνιο του 1993 το Συμβούλιο συμφώνησε ως προς τις ρυθμίσεις για την απελευθέρωση των οδικών εμπορευματικών μεταφορών στο εσωτερικό των κρατών μελών, ολοκληρώνοντας σταδιακά την εσωτερική αγορά στον εξεταζόμενο τομέα:

Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα αυτόν (καμποτάζ) επιτρέπεται από 30 Ιουνίου 1998, μετά από μια περίοδο ποσοστώσεων, που θα αυξάνονται το οριστικό καθεστώς καμποτάζ θα αρχίσει να ισχύει την 1η Ιουλίου 1998. Θα περιλαμβάνει γενικευμένη αποδοχή των μεταφορέων που έχουν τα απαραίτητα προσόντα και είναι εγκατεστημένοι σε ένα κράτος μέλος, σε προσωρινή βάση και χωρίς ποσοτικούς περιορισμούς, στις εσωτερικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σε άλλο κράτος μέλος.

Η απελευθέρωση αναμένεται να προκαλέσει περαιτέρω αύξηση των κυκλοφοριακών ροών οξύνοντας το ήδη βεβαρημένο - και σε πολλές περιπτώσεις προσεγγίζων τα όρια της ικανότητος - οδικό δίκτυο των χωρών μελών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η συνολική αύξηση της ζητήσεως προβλέπεται στο 70% για την τρέχουσα δεκαετία, ενώ για ορισμένους βασικούς άξονες Ανατολής - Δύσεως ακόμα και κατά 1000% (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο).

Θαλάσσιες Μεταφορές

Οι διεργασίες στην Ευρωπαϊκή Ενωση σχετικά με τις θαλάσσιες μεταφορές περιστρέφονται γύρω από δύο καίρια ζητήματα. Πρώτον πως θα διασφαλιστεί η επιβίωση και η μελλοντική ευημερία του στόλου της Ενωσης και κατά δεύτερον πως θα ενισχυθούν τα πρότυπα ασφαλείας

και περιβάλλοντος και η διατήρηση/ανάπτυξη της απασχόλησης.

Παρόλο ότι θεωρείται αδήριτη η ανάγκη κοινοτικής δράσης ώστε να σταματήσει η μείωση του κοινοτικού στόλου, τα "θετικά μέτρα" αναμένονται ακόμη να υιοθετηθούν από το Συμβούλιο των Υπουργών.

Το Συμβούλιο, τον Ιούνιο του 1992, κατέληξε με ειδική πλειοψηφία, σε συμφωνία ουσίας όσον αφορά τον κανονισμό για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών εντός των κρατών μελών (καμποτάζ στη ναυτιλία).

Ο εν λόγω κανονισμός προβλέπει την απελευθέρωση του θαλάσσιου καμποτάζ από 1ης Ιανουαρίου 1993 για τους κοινοτικούς εφοπλιστές που εκμεταλλεύονται πλοία νηολογημένα σε κράτος μέλος και τα οποία φέρουν τη σημαία κράτους μέλους, υπό τον όρο ότι τα πλοία αυτά πληρούν όλες τις απαιτούμενες προϋποθέσεις που απαιτούνται για να γίνουν δεκτά στις ενδομεταφορές του εν λόγω κράτους μέλους, συμπεριλαμβανόμενων και των πλοίων των νηολογημένων στο EUROS μόλις το νηολόγιο αυτό εγκριθεί από το Συμβούλιο.

Για τη χώρα μας η διατήρηση του προνομίου της ακτοπλοΐας υπαγορεύτηκε από την ανάγκη διασφάλισης της συνέχειας της επικράτειας μεταξύ ηπειρωτικής χώρας και νήσων καθώς και των ιδίων των νήσων, όπως και για λόγους υψηλού και εθνικού συμφέροντος. Η Ελληνική πλευρά, στηριζόμενη από τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, βάσει των εκθέσεων Αναστασόπουλου (1986) και Σαρλή (1990) πέτυχε:

1) Να παραμείνει σε ισχύ το σημερινό καθεστώς της ακτοπλοΐας μέχρι το έτος 2004. Μετά την καταληκτική ημερομηνία, τα υπό κοινοτικές σημαίες πλοία μπορούν να δραστηριοποιηθούν στον ελληνικό ακτοπλοϊκό χώρο, αλλά πάντοτε υπό τους κανόνες που ισχύουν εδώ. Δηλαδή άδειες σκοπιμότητος, άγονες γραμμές, ναυλολόγιο, σύνθεση με αποκλειστικά κοινοτικό πλήρωμα κλπ. Με τη διάταξη αυτή καλύπτονται τα επιβατηγά - οχηματαγωγά, το "γιώτινγκ" και τα "μότορσιπ".
2) Να παραμείνουν "κλειστές" για τους κοινοτικούς επιχειρηματίες οι κρουαζιέρες στα ελληνικά νησιά μέχρι το 1999. Μετά την καταληκτική ημερομηνία, τα κοινοτικά πλοία θα μπορούν να δραστηριοποιούνται ελεύθερα, αλλά υπό τη νομοθεσία της χώρας μας, που απαγορεύει τη χρησιμοποίηση τρίτων πληρωμάτων σε μεγάλα ποσοστά.

Αναφορικά με τις θαλάσσιες συνδέσεις της χώρας με την υπόλοιπη Ευρώπη, το Σώμα σε ψήφισμά του κάλεσε την Επιτροπή, το Συμβούλιο και τις ενδιαφερόμενες χώρες να συνεργαστούν με το Κοινοβούλιο για τη δημιουργία του διαδρόμου Αδριατικής - Ιονίου σε ένα ολοκληρωμένο

ναυτιλιακό και λιμενικό σύστημα κοινοτικού ενδιαφέροντος (Φεβρουάριος 1993, Α3-0067/93). Προσδιόρισε παράλληλα σειρά χρηματοδοτικών μέσων συμπεριλαμβανόμενων αυτών βάσει των οποίων θα χρηματοδοτηθούν τα ΔΔΜ.

Σχέσεις με Τρίτες Χώρες

Σταθμός στην ανάπτυξη της πανευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα των μεταφορών, αποτέλεσε η Πρώτη Πανευρωπαϊκή Διάσκεψη της Πράγας το 1991.

Τα μέλη της Διάσκεψης συμφώνησαν να δημιουργήσουν από κοινού ολοκληρωμένο σύστημα μεταφορών, βασισμένο στις αρχές της οικονομίας της αγοράς, συμβατό με τους κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους καθώς και με την πολιτική ενέργειας. Δεσμεύτηκαν για τη συνεργασία στο σχεδιασμό δικτύων υποδομής σε όλη την Ευρώπη, για προώθηση των μεταφορών και για την απελευθέρωση των εναερίων και ναυτιλιακών μεταφορών και καθορίστηκαν περαιτέρω βήματα συνεργασίας.

Το κύριο θέμα της διάσκεψης αποτέλεσε ο σχεδιασμός ενός ολοκληρωμένου πανευρωπαϊκού προγράμματος μεταφορών, δίδοντας μια γενικότερη πολιτική ώθηση που κατέληξε σε συγκεκριμένες ενέργειες: Συνήφθησαν συμφωνίες μεταξύ ΕΕ και των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης ενώ υπό συζήτηση βρίσκονται οι συμφωνίες συνεργασίας με τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ενώσεως.

Τα πορίσματα της διάσκεψης αποτέλεσαν αντικείμενο περαιτέρω διερευνήσεων σε περιφερειακές και ειδικές διασκέψεις όπως: της Βαλτικής στο Στετίνο / Πολωνία (17-18/3/1992), της θάλασσας Μπάρεντ στην Αλτα / Νορβηγία (8/9/1993), της Κεντρικής Ευρώπης στο Σοπρόν / Ουγγαρία (23-24/9/1993), της Νοτιοανατολικής Ευρώπης στην Κοστάντζα / Ρουμανία (30/9-1/10/1993), της Μεσογείου στην Τεργέστη / Ιταλία (9-10/12/1993).

Οι διεργασίες προετοίμασαν τη Δεύτερη Πανευρωπαϊκή Διάσκεψη που έλαβε χώρα στην Κρήτη στις 14-16/3/1994. Στη δήλωση της Διάσκεψης διατυπώθηκε η εκτίμηση ότι στην τρέχουσα φάση δεν είναι ακόμη δυνατό να επιτευχθεί, "για πολιτικούς και θεσμικούς λόγους, υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου, μια δεσμευτική συμφωνία για μια πανευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών". Θεωρήθηκε ότι "περαιτέρω πρακτικά αποτελέσματα θα επιφέρει μια συμπεφωνημένη βασική δέσμη μέτρων για την πολιτική των μεταφορών, η οποία θα περιλαμβάνει συγκεκριμένα και εύκολα υλοποιήσιμους προγραμματικούς στόχους και η οποία, υπό τη μορφή μιας πολιτικής αυτοδεσμεύσεως, θα γίνει αποδεκτή από όλους τους υπερεθνικούς και διεθνείς οργανισμούς που

δρουν στον τομέα των μεταφορών καθώς και από τους αρμόδιους υπουργούς όλων των ευρωπαϊκών κρατών".

Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, μετά από πολυετείς διαπραγματεύσεις, κατέληξαν στη σύναψη συμφωνιών με την Ελβετία και την Αυστρία για την άρση των δυσχερειών που παρεμβάλλουν οι ανωτέρω χώρες στη διαμετακόμιση των υπό κοινοτικό καθεστώς εμπορευμάτων: επιβολή ανώτατου ορίου βάρους 28 τόνων για φορτηγά οχήματα, ειδικές εισφορές για βαριά οχήματα από την Ελβετία, εισφορές και διόδια σε ορισμένα περάσματα από την Αυστρία, καθεστώς ποσοστώσεων σε ρυμουλκά φορτηγά που συνήθως υπολείπονταν των πραγματικών αναγκών.

Συγκεκριμένα με απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών της 27/11/1992, είχε εγκριθεί η σύναψη συμφωνίας μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Αυστρίας για τις διαμετακομιστικές σιδηροδρομικές και οδικές εμπορευματικές μεταφορές μέσω των Αλπεων. Προβλέπεται μείωση της ρύπανσης από τα οχήματα διαμετακόμισης με περιορισμό των συνολικών εκπομπών (NOx) των οχημάτων με συνολικό βάρος άνω των 7,5 τόνων κατά 60% έως τα τέλη του 2003.

Οι ανωτέρω συνολικές εκπομπές (NOx) αντιπροσωπεύονται από ένα αριθμό σημείων - τα "οικοσημεία" - που χρησιμοποιούν τα οχήματα για να τους επιτραπεί η εκτέλεση διαμετακόμισης, τα οποία τίθενται ετησίως στα κράτη-μέλη, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές καταστάσεις χωρών όπως η Ελλάδα και η Ιταλία (επί συνόλου 1.270.600 για το 1993, προβλέφθηκαν 60.500 για τη χώρα μας).

Η αντίστοιχη συμφωνία της Κοινότητας με την Ελβετία (30/11/1992) είχε επικεντρωθεί στην προώθηση των σιδηροδρομικών και των συνδυασμένων οδικών / σιδηροδρομικών / εμπορευματικών μεταφορών, ως το κύριο μέσο επίλυσης των προβλημάτων που προκαλούνται από τις διαμετακομίσεις μέσω των Ελβετικών Αλπεων.

Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος στην Ελβετία για την πλήρη απαγόρευση της διελεύσεως των οχημάτων που εκτελούν εμπορευματικές διαμετακομιστικές μεταφορές μέσω των Ελβετικών Αλπεων, μετά το 2004, επέφερε σοβαρό πλήγμα στην κοινή ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών.

Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών

Προορισμένα να καλύψουν τα κενά που προαναφέρθηκαν τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών καλούνται να αποτελέσουν τη φυσική υποδομή που συνιστούν οι άξονες και οι κόμβοι - δρόμοι, σιδηροδρομικές

γραμμές, υδάτινοι δρόμοι, λιμένες, αερολιμένες, πλατφόρμες συνδυασμένων μεταφορών και αγωγούς μεταφοράς προϊόντων - καθώς και υπηρεσίες.

Τίθενται τα ζητήματα του ρόλου της κοινότητος, του χαρακτηρισμού των ΔΔΜ και της χρηματοδότησης τους.

Ο ρόλος - όπως απορρέει από τη Συνθήκη - της ΕΕ έγκειται στον καθορισμό ενός συνόλου προσανατολισμών που καλύπτουν τους στόχους, τις προτεραιότητες και τις γενικές γραμμές των μελετώμενων δράσεων στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων. Παράλληλα δίνει τη δυνατότητα να ενισχύσει τις χρηματοδοτικές προσπάθειες των χωρών-μελών για σχέδια κοινού ενδιαφέροντος που χρηματοδοτούνται από αυτές και καθορίζονται στα πλαίσια των προσανατολισμών, ιδίως με τη βοήθεια μελετών σκοπιμότητας, εγγυήσεων δανείων ή επιδοτήσεων επιτοκίου.

Η Επιτροπή σε πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου περί καθορισμού των γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στον τομέα των Διευρωπαϊκών Δικτύων προσδιορίζει τις μορφές κοινοτικής παρέμβασης οι οποίες προσανατολίζονται στην: συγχρηματοδότησης μελετών σκοπιμότητος, συμβολή στα ασφάλιστρα εγγυήσεων δανείων στην επιδότηση του επιτοκίου και για εξαιρετικές περιπτώσεις σε συγχρηματοδότηση επενδυτικών έργων.

Καθόρισε επίσης τα κοινά κριτήρια επιλογής των έργων τα οποία θα πρέπει να πληρούν τις προϋποθέσεις της οικονομικής βιωσιμότητος, τη δυνατότητα παραγωγής καθαρού οφέλους στην κοινωνία λαμβάνοντας υπόψη τα εξωτερικά κόστη και οφέλη. Θα πρέπει να συνεισφέρουν θετικά στην ανταγωνιστικότητα και στην τεχνολογική ανάπτυξη της κοινοτικής οικονομίας.

Τα ΔΔΜ χαρακτηρίζονται από υψηλό κόστος πραγματοποίησης : Η Λευκή Βίβλος ποσοτικοποιεί τις επενδύσεις των αναγκαίων διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών σε 220 δις ECU έως το τέλος του αιώνα, σε τιμές 1993 και 400 δις ECU τουλάχιστον κατά τα προσεχή 15 έτη.

Ποσό το οποίο υπολείπεται σαφώς των έως τώρα διαθέσιμων / προβλεπομένων κοινοτικών πόρων του ειδικού προϋπολογισμού για τα ΔΔΜ, των ερευνητικών προγραμμάτων, καθώς και των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής για τις επιλέξιμες χώρες.

Η Επιτροπή η οποία συστήθηκε για την εξέταση των πόρων, γνωστή ως Επιτροπή Κριστόφερσεν, θεωρεί ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να διαθέσουν το βασικό όγκο χρηματοδότησης.

Αλλά οι κυβερνήσεις των κρατών μελών δε δείχνουν προθυμία να χρηματοδοτήσουν τα μεγάλα έργα υποδομής μεταφορών από τους κρατικούς προϋπολογισμούς τους, κυρίως λόγω των δημοσιονομικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν.

Επίσης τα μεγάλα χρονικά όρια εξόφλησης και οι υψηλοί επιχειρηματικοί κίνδυνοι συναντούν την απροθυμία των τραπεζών να δανειοδοτήσουν χωρίς κυβερνητικές εγγυήσεις, που δε διαθέτονται με ευκολία.

Οι περιορισμοί του κοινοτικού προϋπολογισμού και το ύψος των απαιτούμενων επενδύσεων, μη αφήνοντας περιθώρια για ουσιαστική χρηματοδότηση της από την ΕΕ, οδήγησαν την Κοινότητα σε αναζήτηση νέων τρόπων χρηματοδότησης που συνίστανται στην προσφυγή σε ιδιωτικούς πόρους. Η Επιτροπή (1987) - στο πνεύμα των προτάσεων της Στρογγυλής Τραπέζης Ευρωπαίων Βιομηχάνων - ανέλαβε πρωτοβουλία σε κοινοτικό επίπεδο, με στόχο τον καθορισμό χρηματοδοτικών εργαλείων που θα στηρίξουν την υλοποίηση των έργων υποδομής Ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, που περιλαμβάνουν τους τομείς των μεταφορών, τις τηλεπικοινωνίες, την ενέργεια και το περιβάλλον.

Η προτεινόμενη τεχνική αυτοχρηματοδότησης, παρουσιάζει μια σειρά πλεονεκτημάτων σε σχέση με τις έως τώρα εφαρμοζόμενες μεθόδους: Ο φορέας έργου προσφεύγει στην ελεύθερη κεφαλαιαγορά χωρίς να βαρύνει πλέον τους κρατικούς προϋπολογισμούς. Λόγω της μικρής συχνά διάρκειας των δανείων, το έργο αναχρηματοδοτείται προβαίνοντας σε έκδοση ομολόγων. Ο ανάδοχος φορέας για την αύξηση ιδίων τίτλων γενικότερα, μπορεί να εκδώσει χρηματιστηριακούς τίτλους, οι οποίοι τυγχάνουν ευνοϊκότερων όρων από αυτούς που εφαρμόζονται στη χώρα διαμονής των επενδυτών.

Αλλά χώρες μέλη, κυρίως οι "καθαρά συνεισφέρουσες" έδειξαν απροθυμία να δεσμεύσουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό για έργα υποδομής μεταφορών ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, από τα οποία θα επωφεληθούν οι ασθενέστερες κυρίως χώρες μέλη.

Στη Λευκή Βίβλο για την ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα και απασχόληση - την απάντηση της Επιτροπής στην ύφεση που χαρακτηρίζει τη Γηραιά Ηπειρο - η δημιουργία των ΔΔΜ αποτελεί έναν από τους πυλώνες της Ευρωπαϊκής οικονομικής και κοινωνικής ανάκαμψης, και οι προτάσεις χρηματοδότησης μέσω τίτλων επανέρχονται. Για την κάλυψη της χρηματοδότησης προτείνεται η έκδοση:

- Ομολόγων της Ευρωπαϊκής Ενωσης από την ΕΕ, μακράς διαρκείας για στρατηγικού ενδιαφέροντος μεγάλα έργα υποδομής, συμπεριλαμβανόμενων δικτύων με την ΕΖΕΣ, Ανατολική και Κεντρική Ευρώπη και Βόρειο Αφρική.
- Ομόλογα μακράς διαρκείας που εκδίδονται από εταιρεία του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα με εγγύηση του Ευρωπαϊκού Επενδυτικού Ταμείου (ΕΤΕπ).

Ομως χώρες μέλη, οι οποίες δύνανται να καταψηφίσουν την έκδοση των σχετικών διατάξεων στους κόλπους του Συμβουλίου των Υπουργών Μεταφορών βάσει της ισχύουσας ειδικής πλειοψηφίας) διετύπωσαν επιφυλάξεις για την έκδοση ομολόγων για τη χρηματοδότηση των ΔΔΜ. Η επιχειρηματολογία των τελευταίων κυρίως στηρίχτηκε στο ότι η υλοποίηση σχεδίων τέτοιας κλίμακος δεν ευνοείται σε περιόδους "χαμηλής συγκυρίας".

Η απροθυμία τους να δεσμεύσουν την κοινότητα στο εγχείρημα της να υποβοηθήσει στην δημιουργία των ΔΔΜ - πέραν των υφιστάμενων μέσων - συνοδεύτηκε από αντιπροτάσεις για την καθολοκληρία αυτοχρηματοδότηση, στο πρότυπο της σήραγγας της Μάγχης, από το φορέα EUROTUNNEL, χωρίς κοινοτικές παρεμβάσεις / δεσμεύσεις και με αυξημένο το ρόλο της ΕΤΕ.

Ομως έργα τέτοιας κλίμακος δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν παρά μόνο με τη στενή συνεργασία κοινότητος / κρατών μελών / ιδιωτικού τομέα.

Παρά τη σημαντική πρόοδο η οποία έχει επιτευχθεί τα τελευταία χρόνια, η οποία έδωσε τη βάση της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών, πολλά σημαντικά ζητήματα εκκρεμούν στους κόλπους του Συμβουλίου, και μια σειρά προβλημάτων -όπως η χρηματοδότηση των ΔΔΜ - περιμένουν ακόμη τη λύση τους.

Επιβεβαιώνοντας 35 χρόνια πορείας των κοινοτικών οργάνων προς την ολοκλήρωση του τομέα των μεταφορών, καταδεικνύεται για ακόμη μια φορά ότι οι δυσχέρειες, δεν είναι τεχνικής αλλά, κυρίως, πολιτικής φύσεως.

Βιβλιογραφία

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992): *Η Μελλοντική Ανάπτυξη της Κοινής Πολιτικής Μεταφορών. Μια σφαιρική προσέγγιση της δημιουργίας κοινοτικού πλαισίου για την επίτευξη διώσιμης κινητικότητας.* ΚΟΜ (92) 494 τελικό, Βρυξέλλες, 2 Δεκεμβρίου 1992.

Expanding Horizons (1994): "A report by the Comite des Sages for Air Transport to the European Commission". January 1994.

Δεύτερο Πανευρωπαϊκό Συνέδριο Μεταφορών: "Κατευθυντήριο Σχέδιο Διευρωπαϊκών Τραίνων Υψηλών Ταχυτήτων." Κρήτη 14-16/3/1994.

Le Grande Vitesse en Europe. Union Internationale des Chemins de Fer. Communaute des chemins de fer Europeens. 03.1994.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1993): "Γνωμοδότηση για τη 2η Πανευρωπαϊκή Διάσκεψη για τις Μεταφορές." Βρυξέλλες, 20 Οκτωβρίου 1993.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1994): *Κανονισμού (εκ) του Συμβουλίου περί*

καθορισμού των γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων. ΚΟΜ (94) 62 (τελικό). Βρυξέλλες: 02/03/1994.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1994): *Πρόταση Απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των κοινοτικών προσανατολισμών για την ανάπτυξη του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών.* ΚΟΜ (94) 106 (τελικό). Βρυξέλλες: 07/04/1994.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1991): *Εκθεση της Επιτροπής Μεταφορών και Τουρισμού, σχετικά με περαιτέρω δράσεις για μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική στις μεταφορές. Μέτρα που ελήφθησαν στη συνέχεια της Πρώτης Πανευρωπαϊκής Διάσκεψης για τις Μεταφορές.* Εγγραφα Συνεδρίασης. (Πράγα, 29-31 Οκτωβρίου 1991). Εισηγητής: Ο κ. Guenter Luettge.

Δήλωση Δεύτερης Πανευρωπαϊκής Διάσκεψης για τις Μεταφορές, Κρήτη, 14-16 Μαρτίου 1994.

Σταύρος Τσέτσης (1989): *Η Κοινή Πολιτική Μεταφορών της ΕΟΚ, εξελικτική πορεία & προοπτικές ενόψει του 1992.* Ευρωκοινοτικές εκδόσεις ΕΠΕ. Μάϊος 1989.

Stavros Tsetsis (1992): "Les Transports Europeens dans les annees 1990. Evolution recente de la politique commune des transports de la Communaute Europeenne." Centre of European Urban & Regional Studies. Janvier 1992.

Σταύρος Τσέτσης (1993): "Οι Μεταφορές μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ", Εφημερίδα *Καθημερινή*, 22 Ιουλίου 1993.

Σταύρος Τσέτσης (1994): "Η Λευκή Βίβλος και η Χρηματοδότηση των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών", Εφημ. *Καθημερινή*, 20 Μαρτίου 1994.

Σταύρος Τσέτσης (1994): "Το Ελβετικό Δημοψήφισμα και η Διαμετακόμιση", *Η Νέα Οικολογία*, Μάϊος 1994.

Παράρτημα: Προτάσεις της Επιτροπής για τα ΔΔΜ που αφορούν τις μορφές παρέμβασης, κοινά κριτήρια επιλογής των έργων και ειδικότερα των μεταφορών.

Η κοινοτική ενίσχυση δύναται να λάβει ιδιαίτερα μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες μορφές:

α) Συγχρηματοδότηση μελετών σκοπιμότητας συμπεριλαμβανόμενων και των προπαρασκευαστικών μελετών, μελετών αξιολόγησης και άλλων μέτρων τεχνικής υποστήριξης.

β) Συμβολή στα ασφάλιστρα εγγυήσεων δανείων.

γ) Επιδότηση επιτοκίου. Το ανώτατο ποσό επιδότησης επιτοκίου δεν μπορεί να υπερβεί το 10% του συνολικού κόστους της επένδυσης σε ισοδύναμο καθαρής επιδότησης. Οι επιδοτήσεις αυτές εφαρμόζονται ιδίως στα έργα που επωφελούνται κοινοτικών δανείων.

δ) Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, στις οποίες οι χρηματοδοτικές παρεμβάσεις που αναφέρονται παραπάνω κρίνονται ακατάλληλες, μπορεί να προβλεφθεί συγχρηματοδότηση των επενδυτικών έργων.

1. Τα έργα πρέπει να έχουν μια επαρκή κλίμακα ώστε να έχουν σημαντική επίδραση στη δημιουργία και την ανάπτυξη των δικτύων.

Η κοινοτική ενίσχυση χορηγείται κατά προτεραιότητα στα έργα σύμφωνα με το βαθμό συμβολής τους:

α) Στην υλοποίηση των διευρωπαϊκών δικτύων.

β) Στην εφαρμογή της εναρμόνισης των τεχνικών κανόνων.

γ) Στη διασύνδεση και στη διαλειτουργικότητα των εθνικών δικτύων.

δ) Στη βελτίωση της πρόσβασης στα δίκτυα.

ε) Στην ολοκλήρωση των διαφόρων δικτύων.

στ) Στην αξιοπιστία και την ασφάλεια των δικτύων.

2. Η επιλογή των έργων πραγματοποιείται επίσης, σε συνάρτηση με:

α) Τη συμβολή τους:

- στην καλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, και
- στην οικονομική και κοινωνική συνοχή της Κοινότητας, ιδιαίτερα σε σχέση με την ανάγκη σύνδεσης των νησιωτικών, απομονωμένων και περιφερειακών, ζωνών με τις κεντρικές περιφέρειες της Κοινότητας.

β) Τη σημασία τους για την ανάπτυξη των συναλλαγών σε ευρωπαϊκή κλίμακα.

γ) Τη συμβολή τους στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας.

δ) Τη συμβολή τους στην αναζήτηση των καταλληλότερων λύσεων από απόψεως προστασίας του περιβάλλοντος.

ε) Της συνέπειας τους με την κοινοτική χωροταξία.

Με την επιφύλαξη της εφαρμογής των κοινών κριτηρίων που αναφέρονται στο άρθρο 6, η κοινοτική χρηματοδοτική ενίσχυση στον τομέα των μεταφορών χορηγείται κατά προτεραιότητα σύμφωνα με το βαθμό συμβολής των έργων:

α) Στην υλοποίηση των δικτύων σε μία προοπτική συνδυασμένων και διεθνικών μεταφορών, ιδιαίτερα όσο αφορά:

- την υλοποίηση βασικών κρίκων,
- την κατάργηση των φυσικών και τεχνικών συνόρων,
- τη διασύνδεση πολλών τρόπων μεταφοράς,
- τη σύνδεση των νησιών και των περιφερειακών ζωνών,
- τη βελτίωση της πρόσβασης στα δίκτυα.

β) Στην αρμονική ανάπτυξη της κυκλοφορίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο η οποία σέβεται το περιβάλλον, ιδιαίτερα όσον αφορά:

- τη διασυνοριακή κυκλοφορία και την κυκλοφορία μεγάλων αποστάσεων, λόγω της σημερινής και της δυνητικής της σημασίας στο εσωτερικό της Κοινότητας και με τις τρίτες γειτονικές χώρες,
- τη διευκόλυνση της ροής του διαμετακομιστικού εμπορίου εντός της Κοινότητας και προς αυτή.

Αειφορία και Διαχείριση του Χώρου[1]

Θ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ*

1. Εισαγωγή

Μετά τη γενική αποδοχή[2] του Προγράμματος Πολιτικής και Δράσης της ΕΚ για το Περιβάλλον και την Αειφόρο Ανάπτυξη (EC, 1992), έχει ξεκινήσει η προσπάθεια προσδιορισμού της έννοιας της αειφορίας από πολλές σκοπιές -δηλαδή επιστημονικά, πρακτικά και πολιτικά-. Η συνάντηση UNCED στο Rio de Janeiro τον Ιούνιο του 1992 συντέλεσε στην παγκόσμια προώθηση της έννοιας αυτής[3].

Ο πιο δόκιμος ορισμός της αειφορίας, που προέρχεται από την εργασία της ομάδας Bruntland, τη θεωρεί ως χρήση των φυσικών πόρων επ'ωφελεία του ανθρώπου, αλλά χωρίς την υποβάθμιση ή καταστροφή τους, ώστε να διατηρείται η δυνατότητα των επόμενων γενεών να καλύψουν στο μέλλον τις δικές τους ανάγκες.

Η αειφόρος ανάπτυξη επομένως είναι μια διαδικασία οικονομικής και κοινωνικής μεταβολής, η οποία θεωρεί τους φυσικούς πόρους στο σύνολό τους ως ένα όχι ελεύθερο αγαθό, που απαιτεί συνετή διαχείριση ώστε να αποφεύγεται η εξάντληση τους[4].

Μια τέτοια διαχείριση προϋποθέτει την καθιέρωση περιορισμών και ορίων τόσο στην παραγωγή, όσο και στην κατανάλωση, είτε τον τεχνολογικό μετασχηματισμό προς την κατεύθυνση της αύξησης της παραγωγικότητας σε ορισμένους τομείς, της εξοικονόμησης πρώτων υλών και ενέργειας, την εφαρμογή νέων τεχνολογιών, την επανάχρηση, ή και τα δύο.

Είναι προφανές από τον ορισμό αυτόν ότι η αειφορία δεν αποτελεί στενά περιβαλλοντική έννοια, αλλά μια ευρύτατη προσέγγιση, που αφορά όλες τις ανθρώπινες δραστηριότητες, ιδιαίτερα μάλιστα τις παραγωγικές. Η αειφορία δηλαδή είναι ως διαδικασία στενά συνδεδεμένη με την κατάσταση και του περιβάλλοντος και της οικονομίας, που διαφοροποιείται βεβαίως σε σχέση με το επίπεδο ανάπτυξης της κάθε χώρας.

---

* Θύμιος Παπαγιάννης, Αρχιτέκτονας, πρόεδρος του ΣΕΠΟΧ.

ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 8/94 ISSN 1105-3267, σσ.273-284

Κατά τα τελευταία δύο έτη, έχουν ενταθεί οι πρωτοβουλίες - και σε παγκόσμιο επίπεδο[5], και στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης[6] - για να διερευνηθούν οι πρακτικές διαστάσεις της αειφορίας και οι δυνατότητες εφαρμογής της[7].

2. Οι πόροι

Οι πόροι αποτελούν υλικά ή άυλα στοιχεία, που χρησιμοποιεί ο άνθρωπος για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής του.

Οι φυσικοί πόροι είναι οι πιο προφανείς. Τα στοιχεία της φύσης όμως θεωρούνται πόροι μόνον όταν ο άνθρωπος τα χρησιμοποιεί, ή όταν αρχίζουν να εκλείπουν. Για παράδειγμα, η άγρια πανίδα αποτελούσε κύριο πόρο διατροφής του ανθρώπου, ενώ σήμερα έχει πάψει να είναι στις αναπτυγμένες τουλάχιστον χώρες. Το νερό μόνο σε περιόδους ανεπάρκειας άρχισε να υπολογίζεται ως πολύτιμος πόρος, που έχει οικονομική αξία και απαιτεί προσεκτική διαχείριση.

Ορισμένοι φυσικοί πόροι (όπως τα δάση, το νερό, ο αέρας, η ηλιακή ακτινοβολία) είναι ανανεώσιμοι. 'Αλλοι εξαντλούνται με τη χρήση (όπως τα μεταλλεύματα, ο άνθρακας, τα άλλα ορυκτά καύσιμα). 'Ομως και οι ανανεώσιμοι πόροι υπόκεινται σε υποβάθμιση και περιορισμό, από άφρονες ανθρώπινες ενέργειες.

Ο κύκλος του νερού, για παράδειγμα, μπορεί να επηρεαστεί από την αποδάσωση, τις τεχνικές παρεμβάσεις σε ποταμούς και λίμνες, την καταστροφή των υγροτόπων, την εξάντληση των υδροφορέων. Αλλά και η δυνατότητα χρήσης του νερού μπορεί να περιοριστεί σημαντικά από τη βαρεία ρύπανση, όπως συμβαίνει σε πολλές βιομηχανικές ή εντατικά γεωργικές περιοχές. Αντίστοιχα, η χρήση του αέρα δυσχεραίνεται από την ατμοσφαιρική ρύπανση.

Ο άνθρωπος μπορεί να διαχειριστεί τους φυσικούς πόρους συνετά, να αποκαταστήσει μερικώς τις ζημίες που έχουν υποστεί, και σε ορισμένες περιπτώσεις να τους υποκαταστήσει. Δεν μπορεί όμως να τους αναδημιουργήσει. Αντίθετα υπάρχουν πόροι (υλικοί και άυλοι) που προέρχονται από ανθρώπινες ενέργειες, όπως είναι τα τεχνικά έργα, τα οικοδομικά κελύφη, η επιστημονική και τεχνική γνώση, ο οικονομικός πλούτος. Θεωρητικά όλοι οι ανθρώπινοι πόροι είναι ανανεώσιμοι, όχι όμως πλήρως, εφ'όσον η δημιουργία τους προϋποθέτει την ανάλωση φυσικών πόρων και ενέργειας.

Μια ιδιαίτερη περίπτωση αποτελούν τα έργα των προηγούμενων γενεών. Εφόσον καθίστανται τμήμα της πολιτιστικός κληρονομιάς, πρέπει να θεωρηθούν ως πόροι μη ανανεώσιμοι και να διαφυλαχθούν με κάθε μέσο, γιατί δεν είναι δυνατή η αναπλήρωσή τους εάν

καταστραφούν.

3. Η αειφόρος χρήση των πόρων

Μέσα σε ένα πλαίσιο συνεχώς αυξανόμενου πληθυσμού του πλανήτη μας, αλλά και μεγέθυνσης των προσδοκιών για καλύτερη ποιότητα ζωής, που συχνά συναρτάται με μεγαλύτερη κατανάλωση[8], είναι αναγκαίο να προγραμματιστεί η αειφόρος χρήση των φυσικών πόρων, δηλαδή η προτίμηση των ανανεώσιμων και η εξοικονόμηση ή ανακύκλωση των εξαντλήσιμων (WWF, 1993).

Μια τέτοια χρήση των πόρων κατά αειφόρο τρόπο δε συνδέεται μόνο με την παραγωγή και την κατανάλωση με τη στενή έννοια, δηλαδή ως πράξεις με συγκεκριμένη χρονική διάρκεια, αλλά και με τον κύκλο των προϊόντων και αγαθών που έχει προέλευση και αποδέκτη το φυσικό περιβάλλον (διάθεση πόρων για την παραγωγή, διάθεση υποπροϊόντων, απορριμμάτων και υγρών ή αερίων αποβλήτων).

Η διαδικασία αυτή, ακολουθώντας φυσικές διεργασίες, ξεπερνά τη στενή λογική του τόπου εγκατάστασης και τείνει να καλύπτει ευρύτερα χωρικά σύνολα, που συχνά ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα.

Παράλληλα πρέπει να αντιμετωπιστεί η αντίθεση στην παραγωγή και στην κατοίκηση, όπου άλλοι μεν πόροι αποτελούν αντικείμενο υπερεκμετάλλευσης, άλλοι δε εγκαταλείπονται, ενώ στο χώρο αλλού υπερσυγκεντρώνονται και αλλού συρρικνούνται οι δραστηριότητες.

Πολυτιμότατη σ'αυτή τη διεργασία είναι η χωροταξική προσέγγιση, με διάφορους τρόπους και σε πολλά επίπεδα.

Χρειάζεται κατ' αρχήν η επισήμανση των ευαίσθητων πόρων και των χωρικών περιοχών ύπαρξης τους, καθώς και οι συγκεντρώσεις δραστηριοτήτων χρήσης ή εκμετάλλευσης τους. Πρέπει μετά να καθοριστούν κριτήρια περιορισμού της χρήσης τους, χωρίς αυτό να περιστέλλει υπέρμετρα την παραγωγή (νέες χρήσεις, καινοτόμες τεχνολογίες, επανάχρηση), και να καταρτιστούν γι' αυτό το σκοπό ολοκληρωμένα προγράμματα διαχείρισης, χωρίς όμως να καταλήγουν σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

4. Ο χώρος ως φυσικός πόρος

Ο χώρος αποτελεί έναν από τους κυριότερους φυσικούς πόρους, αφού είναι αναγκαίος για τη διεξαγωγή όλων σχεδόν των δραστηριοτήτων του ανθρώπου. Με την παγκόσμια αύξηση του πληθυσμού και την ένταση και έκταση των δραστηριοτήτων, η ανάγκη για χώρο γίνεται ολοένα και μεγαλύτερη και εντοπίζεται σε συγκεκριμένες ζώνες

(παράλια, εύφορες πεδιάδες, εύκρατες περιοχές).

Η χρήση του από τον άνθρωπο, αλλοιώνει το χώρο όλο και ριζικότερα και συχνά τον υποβαθμίζει ανεπανόρθωτα. Κυρίως η αστικοποίηση και τα μεγάλα τεχνικά έργα υποδομής και παραγωγής μετατρέπουν το φυσικό χώρο και ουσιαστικά τον "καταναλώνουν".

Παράλληλα, οι απαιτήσεις για διατήρηση της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς θέτουν όλο και ισχυρότερους περιορισμούς στη χρήση του χώρου. Ενώ παράλληλα αρχίζει να γίνεται ευρύτερα αποδεκτή η σημασία του φυσικού χώρου ως σημαντικού συστατικού στοιχείου της ποιότητας ζωής και ως απαραίτητου πόρου για ψυχαγωγία, έρευνα και εκπαίδευση.

Ολοι αυτοί οι παράγοντες καθιστούν επιτακτική την αντιμετώπιση του χώρου ως πόρου πολύτιμου εν ανεπαρκεία, μέσα στο πλαίσιο της αειφορίας. Και είναι επιθυμητή η χάραξη ιδιαίτερης πολιτικής για τη χρήση του χώρου και η διατύπωση των αντίστοιχων κατευθυντήριων γραμμών. Σε αυτό το έργο, η Ευρωπαϊκή Ενωση θα έπρεπε να πάρει την πρωτοπορία, επειδή έχει και τις δυνατότητες και την υποχρέωση να το πράξει.

Μέσα στην Ευρωπαϊκή ήπειρο θα πρέπει να επιχειρηθούν τα ακόλουθα:

- Να προσδιοριστούν τα τμήματα εκείνα του χώρου που αποτελούν μέρος της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς και να διαφυλαχθούν αποτελεσματικά[9]. Παράλληλα, πρέπει να οριστούν περιοχές αποθέματος, που να τεθούν εκτός χρήσεως για τις ανάγκες των μελλοντικών γενεών.
- Να προωθηθεί η εξοικονόμηση του χώρου, δηλαδή η πιο αποτελεσματική του χρήση για την κάλυψη πραγματικών ανθρώπινων αναγκών. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να ελεγχθεί με τα κατάλληλα οικονομικά και διοικητικά εργαλεία η κατάχρηση του χώρου για λόγους καθαρής κερδοσκοπίας στη γη, καθώς και η καταπάτησή του, που φαίνεται να αποτελεί κατεστημένο σε ορισμένες χώρες.
- Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να αποδοθεί στις μεθόδους για ανακύκλωση, δηλαδή επαναχρησιμοποίηση του ήδη αστικοποιημένου χώρου, κυρίως με την εξυγίανση και ανανέωση των υποβαθμισμένων αστικών και βιομηχανικών περιοχών[10].
- Μεγάλη σπατάλη στη χρήση του χώρου προκαλείται από τη συνύπαρξη ή γειτνίαση μη συμβατών χρήσεων γης. Πρέπει επομένως να προβλεφθούν τα μέσα και οι διαδικασίες για την προληπτική αποφυγή των συγκρούσεων αυτών με τη χρήση του κατάλληλου χωροταξικού σχεδιασμού, αλλά και η επίλυση

των υφιστάμενων διαφορών.

- Ολα αυτά προϋποθέτουν την εγκαθίδρυση αποτελεσματικών μηχανισμών για τη διαχείριση του χώρου από το κοινωνικό σύνολο, με πλήρη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και με τη μεγαλύτερη δυνατή κοινωνική συμμετοχή. Οι μηχανισμοί αυτοί είναι εξαιρετικά αδύνατοι σε πολλές χώρες μέλη της Ένωσης και θα πρέπει να ενισχυθούν με κάθε τρόπο. Σε αυτό το έργο θα μπορούσε να συμβάλλει καταλυτικά και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Η διαχείριση του χώρου για να είναι αποτελεσματική, πρέπει να συμπεριλάβει όλες τις πλευρές που επηρεάζουν τη χρήση του, δηλαδή την περιφερειακή ανάπτυξη, τις κοινωνικές απαιτήσεις και το ρόλο του πολίτη, τη διαφύλαξη του φυσικού και πολιτιστικού πλούτου, τη δημόσια διοίκηση. Αρα επιβάλλεται να εξελιχθούν μέθοδοι και εργαλεία ολοκληρωμένης διαχείρισης του χώρου, που θα περιλαμβάνουν τον οικονομικό, κοινωνικό και χωροταξικό σχεδιασμό, αλλά και τις κατάλληλες σύνθετες διοικητικές δομές που απαιτούνται στα διάφορα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) για την υλοποίησή του.

Απαιτείται επομένως μελέτη και διάλογος στο επίπεδο της Ενωσης για την εξειδίκευση και προώθηση της ολοκληρωμένης διαχείρισης του χώρου στα κράτη μέλη της, μέσα στο πλαίσιο της αειφορίας και σταδιακή ανάπτυξη στους τομείς όπου ασκεί πολιτική η Ενωση, χωρίς όμως να υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις στον κύριο στόχο της σύγκλισης.

5. Οι παραγωγικές δραστηριότητες

Οι αρχές της αειφορίας πρέπει να αρχίσουν να διαπνέουν όλες τις ανθρώπινες δραστηριότητες. Υπάρχουν ορισμένες όμως, κυρίως των παραγωγικών τομέων, που επηρεάζουν καίρια τη χρήση του χώρου και που πρέπει να εξεταστούν ιδιαίτερα.

Γεωργία

Η γεωργία εκμεταλλεύεται δύο φυσικούς πόρους, τα εδάφη και το νερό. Σε μεγάλα τμήματα της Ένωσης, η κακή χρήση αυτών των πόρων έχει οδηγήσει στην υποβάθμιση των εδαφών (λόγω ρύπανσης, αλάτωσης, ή διάβρωσης), στη μείωση και ρύπανση των υδατικών αποθεμάτων, σε ταπείνωση και αλάτωση των υδροφόρων στρωμάτων, με δυσμενή αντίκτυπο στην ποιότητα και ποσότητα της γεωργικής παραγωγής. Αποτέλεσμα η αναζήτηση νέων πόρων (εδάφους και υδάτων) προς

περαιτέρω κατάχρηση και υποβάθμιση.

Είναι επομένως αναγκαία η ενθάρρυνση και προώθηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση της στροφής προς μια αειφόρο γεωργία, που θα χαρακτηρίζεται από:

- αποδοχή της έννοιας του περιορισμού των γεωργικών εκμεταλλεύσεων μέσα σε ανεκτά πλαίσια,
- σταδιακή αποκατάσταση της ισορροπίας των εδαφικών και υδατικών πόρων, ώστε να καταστεί δυνατή η συνεχής τους ικανοποιητική χρήση,
- απόσυρση των οριακών εδαφών προς όφελος του φυσικού περιβάλλοντος,
- άμεση κατάργηση όλων εκείνων των οικονομικών κινήτρων που ενισχύουν την αλόγιστη εντατικοποίηση των καλλιεργειών,
- θεσμοθέτηση νέων μεθόδων στήριξης των αγροτικών εισοδημάτων.

Μέσα από μια τέτοια μεθόδευση θα εκλογικευθεί βαθμιαία ο γεωργικός τομέας και θα προκύψει συνετή χρήση του αγροτικού χώρου και στις δυναμικές και στις μη δυναμικές περιοχές.

Τουρισμός

Ο τουρισμός είναι μια παραγωγική δραστηριότητα που εκμεταλλεύεται πρωτίστως τους φυσικούς πόρους και δευτερευόντως τους πολιτιστικούς. Σήμερα, σε πολλές περιοχές της Ενωσης ο μαζικός τουρισμός υποβαθμίζει και τους δύο με τις εγκαταστάσεις και τις δραστηριότητές του, οδηγώντας αδήριτα και στη δική του συρρίκνωση.

Είναι επομένως αυτονόητη η ανάγκη αειφόρου προσέγγισης του τουρισμού, μέσα από την καθιέρωση των εννοιών της χωρητικότητας και του κορεσμού των τουριστικών περιοχών.

Η μέθοδος ολοκληρωμένης διαχείρισης των παραλιακών ζωνών[11] μπορεί να μειώσει τις πιέσεις και τις συγκρούσεις από τις χρήσεις γης στις ευαίσθητες αυτές περιοχές, κυρίως της Μεσογείου και του Ατλαντικού, όπου παρατηρείται και έντονη εποχικότητα των τουριστικών πιέσεων.

Παράλληλα θα πρέπει να καλλιεργηθεί η αλλαγή προτύπων ζωής στον Ευρωπαϊκό χώρο[12] (ιδιαίτερα ως προς την αναψυχή και τον ελεύθερο χρόνο) και να ενθαρρυνθούν εναλλακτικές μορφές ηπιότερου τουρισμού και πιο διαφοροποιημένες περιοχές υποδοχής των επισκεπτών. Σ' αυτό θα συντελέσει καίρια η δημιουργία πανευρωπαϊκού πλέγματος προστατευμένων ζωνών, που θα αφορούν όχι μόνο το φυσικό περιβάλλον (όπως προβλέπει η Οδηγία 92/43), αλλά και τον πολιτιστικό πλούτο της ηπείρου.

Μεταποίηση και ενέργεια[13]

Ο τομέας της μεταποίησης έχει συντελέσει σημαντικά κατά το παρελθόν στην κακή χρήση του χώρου και στην υποβάθμιση - κυρίως με τη ρύπανση που προκαλεί - του φυσικού περιβάλλοντος. Μέσα στα πλαίσια του διεθνούς ανταγωνισμού και της ανάγκης εκσυγχρονισμού της Ευρωπαϊκής βιομηχανίας και αύξησης της απασχόλησης, θα πρέπει να παρθούν μέτρα και για την αειφόρο χρήση του χώρου.

Αυτό προϋποθέτει:

- τη συγκέντρωση των μεταποιητικών δραστηριοτήτων σε ειδικές ζώνες, που θα έχουν προσδιοριστεί από τον ολοκληρωμένο χωροταξικό σχεδιασμό[14],
- την προώθηση τεχνολογικών μεθόδων εξοικονόμησης χώρου και ενέργειας σε όλες τις βιομηχανικές εγκαταστάσεις,
- την επιδίωξη συνεργητικής δράσης μεταξύ των μονάδων και αποφυγής σπατάλης από περιττές αλληλεπικαλύψεις,
- την εκπόνηση και εφαρμογή σχεδίων αποτελεσματικής διαχείρισης των υγρών και στερεών αποβλήτων και την επίρριψη της σχετικής δαπάνης στο κόστος των προϊόντων.

Χρειάζεται η εκπόνηση ολοκληρωμένων σχεδίων παραγωγής ενέργειας, ώστε να περιοριστούν οι συνέπειες της χρήσης ρυπογόνων ή βλαπτικών για το περιβάλλον τεχνολογιών παραγωγής ενέργειας, ή άλλων που αποτελούν εν δυνάμει κίνδυνο[15]. Γι'αυτό πρέπει να ενθαρρυνθούν δύο προσεγγίσεις:

- η εξέλιξη της τεχνολογίας για τη χρήση των ανανεώσιμων μορφών ενέργειας (ηλιακή, αιολική, γεωθερμική, βιομάζα),
- η ένταση των προσπαθειών για την εξοικονόμηση ενέργειας σε όλους τους τομείς, και ιδιαίτερα στη μεταποίηση, τις μεταφορές και τις αστικές καταναλώσεις. Σε αυτό θα συμβάλλει αποφασιστικά ο φόρος επί των εκπομπών CO_2.

Μεταφορές

Ο τομέας των μεταφορών, πέρα από τη ρύπανση που προκαλεί και τη σημαντική κατανάλωση ενέργειας που συνεπάγεται, έχει μεταβληθεί επίσης σε μεγάλο "καταναλωτή" χώρου για δίκτυα υποδομής και για τερματικές εγκαταστάσεις.

Οι επιπτώσεις του στο φυσικό περιβάλλον είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Ολόκληρος ο Ευρωπαϊκός χώρος κατακερματίζεται από πυκνότατα οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, που καθιστούν όλο και πιο ανέφικτη τη διαμόρφωση του πλέγματος προστατευόμενων περιοχών.

Θα πρέπει επομένως να αντιμετωπιστούν οι μεταφορές μέσα από τις

ακόλουθες προσεγγίσεις:

- ριζική επανεξέταση των αναγκών μεταφορών, με κύρια επιδίωξη τη μείωση του μεταφορικού έργου με εξελιγμένα οργανωτικά και τεχνολογικά μέσα,
- ενίσχυση όσων μεταφορικών μέσων είναι οικονομικότερα σε χρήση χώρου και ενέργειας,
  αποθάρρυνση επομένως των οδικών μεταφορών και του ιδιωτικού αυτοκινήτου και βαθμιαία ώθηση της αυτοκινητοβιομηχανίας πρός άλλους τομείς παραγωγής.

Ιδιαίτερα στις χώρες του Νότου της Ένωσης, όπου παρατηρούνται μεγάλες ελλείψεις υποδομών, η βελτίωση και συμπλήρωσή τους που τώρα επιχειρείται πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη τις αειφορικές προσεγγίσεις.

Οικισμοί[16]

Ιδιαίτερα για τους οικισμούς της Ευρωπαϊκής ηπείρου, έμφαση πρέπει να δοθεί στην αποφυγή της εξάπλωσής τους σε βάρος του φυσικού - αλλά και του αγροτικού - χώρου.

Αυτό πρέπει να επιδιωχθεί με:

- την αποφυγή υπερσυγκέντρωσης πληθυσμού σε λίγα αστικά κέντρα, αλλά την ενίσχυση των μεσαίων και μικρών αστικών κέντρων, ώστε να παραμείνουν ανταγωνιστικά,
- την καλύτερη πολεοδομική οργάνωση των αστικών κέντρων,
- την ανάπλαση των υποβαθμισμένων αστικών περιοχών, ώστε να μπορούν να υποδεχθούν τις νέες χρήσεις,
- τον έλεγχο της κερδοσκοπίας μέσα από μια λογική φορολογία της ακίνητης ιδιοκτησίας.

Παράλληλα θα πρέπει να ενθαρρυνθεί η αειφορία στη χρήση των υλικών δόμησης (δηλαδή ο περιορισμό της χρήσης όσων είναι εξαντλήσιμα ή καταστρέφουν φυσικούς πόρους), η ελαχιστοποίηση της ανάγκης μετακινήσεων, η εξοικονόμηση ενέργειας, η ουσιαστική βελτίωση της ποιότητας ζωής, η ορθή διαχείριση των υποπροϊόντων της αστικής διαβίωσης.

6. Οι πολιτικές προεκτάσεις

Για την επίτευξη όων αυτών των στόχων, είναι αναγκαία η σταδιακή χάραξη και άσκηση πολιτικής αειφορίας, τόσο στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και των χωρών μελών της.

Η πολιτική αυτή πρέπει να αναγνωρίσει τις συγγένειες αλλά και διαφοροποιήσεις του βορρά και του νότου, όπου, πέρα από τη

γενικότερη κρίση, υφίσταται ακόμα πλούσιο φυσικό περιβάλλον και υψηλή βιοποικιλότητα, ενώ εμφανίζονται και πιέσεις (όπως ο τουρισμός) με μεγάλη εποχικότητα. Γι'αυτό και είναι αναγκαίο στα πλαίσια της αειφορίας να καλλιεργηθεί η Ευρωπαϊκή συνεργασία και συνοχή, ιδιαίτερα σε διασυνορικά ή διαπεριφερειακά θέματα (όπως στην περίπτωση των Ευρωπαϊκών δικτύων και όχι μόνον στις μεταφορές).

Η προώθηση της αειφορίας θα πρέπει να επιδιωχθεί και μέσα από:

- τη σταδιακή της ενσωμάτωση στις χωροταξικές διαδικασίες,
- ειδικά ολοκληρωμένα προγράμματα διαχείρισης χρήσεων ευαίσθητων πόρων ή περιοχών,
- την καθιέρωση ισχυρών οικονομικών κινήτρων και αντικινήτρων, και
- τον έλεγχο της συνολικής δράσης της 'Ενωσης σε όλους τους τομείς.

Πρέπει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η εφαρμογή των αρχών της αειφορίας θα έχει ευνοϊκά αποτελέσματα και στην αύξηση και διατήρηση της απασχόλησης (CEC, 1993).

Ολες προσπάθειες αυτές για την ολοκληρωμένη διαχείριση του Ευρωπαϊκού χώρου μέσα στα πλαίσια της αειφορίας πρέπει να βασιστούν στην αρχή της επικουρικότητας, αλλά και της αλληλεγγύης. Ο σχεδιασμός και ο έλεγχος του χώρου πρέπει να βρίσκεται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους κατοίκους της κάθε περιοχής. Ενώ το εθνικό και το Κοινοτικό επίπεδο πρέπει να στηρίξουν τεχνικά, οργανωτικά και οικονομικά την όλη προσπάθεια.

Είναι δηλαδή αναγκαία η τόνωση του προβληματισμού και της συνειδητοποίησης των πολιτών, η συνολική συμμετοχή στις προσπάθειες, αλλά και η στήριξη της έρευνας και των δράσεων σε ατομικό και σε συλλογικό επίπεδο.

Αυτό προϋποθέτει την πλήρη ενημέρωση των πολιτών της 'Ενωσης για τα θέματα της αειφορίας, του χώρου και της ποιότητας ζωής[17]. Και φυσικά τη βελτίωση των δημοκρατικών οργανωτικών δομών ολοκληρωμένης διαχείρισης του χώρου.

Πρέπει επομένως, με βάση και τις σκέψεις που διατυπώνονται στο κείμενο αυτό, να διευκρινιστούν και να συμφωνηθούν:

- οι στόχοι μιας τέτοιας εκστρατείας εκδημοκρατισμού_στη διαδικασία διαχείρισης του χώρου,
- το μήνυμα προς τους πολίτες και τους εκπροσώπους τους,
- η κατάλληλη μεθοδολογία προσέγγισης,
- οι τρόποι υλοποίησης.

Παράλληλα, ίσως στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, θα

πρέπει να οργανωθεί ένα σύστημα παρακολούθησης των εξελίξεων ως προς την αειφόρο διαχείριση του χώρου, ανατροφοδότησης και εισήγησης για διορθωτικές παρεμβάσεις[18].

Ολη αυτή η προσπάθεια μπορεί να αποτελέσει για την Ένωση και τα κράτη μέλη της έργο βαρύ, αλλά και απαρχή καλύτερης οργάνωσης και διαχείρισης του Ευρωπαϊκού οίκου, για το καλό των σημερινών και των μελλοντικών γενεών.

Σημειώσεις

1. Στο κείμενο αυτό βασίστηκε η εισήγηση του ΥΠΕΧΩΔΕ προς το συμβούλιο υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Ιούνιο 1994. Σημαντικές για τη τελική του διαμόρφωση ήταν οι υποδείξεις του οικονομολόγου Ζαχαρία Δεμαθά.

2. Τουλάχιστον σε επίπεδο αρχών.

3. Ενδειξη αποτελεί και η αντιμετώπιση της έννοιας της αειφορίας στην πρόσφατη συμφωνία NAFTA (North American Free Trade Agreement).

4. Βέβαια η επίτευξη ισονομίας στην κατανομή και χρήση των πόρων αποτελεί ξεχωριστό και δυσχερέστατο θέμα.

5. Υλοποίηση της Agenda 21 του Ρίο, Σύμβαση για τη Βιοποικιλότητα (Biodiversity Convention), Παγκόσμιο Ταμείο Περιβάλλοντος (Global Environmental Facility).

6. Για τα προβλήματα και τις δυνατότητες στο χώρο της Κεντρικής Ευρώπης, βλέπε Council of Europe, 1992.

7. Υπενθυμίζουμε το "Σεμινάριο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη: Προς ένα Ευρωπαϊκό πρότυπο αειφόρου ανάπτυξης", που οργανώθηκε σε υψηλότατο επίπεδο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΕΕΒ στις Βρυξέλλες στις 9 και 10 Νοεμβρίου 1993 και ιδιαίτερα την προσφώνηση του Προέδρου Delors και τα συμπεράσματα.

8. Το 26% του πληθυσμού της Γης στις αναπτυσσόμενες χώρες καταναλώνει το 80% της ενέργιας, το 70% των ορυκτών καυσίμων και το 40% των παραγόμενων τροφίμων. (Στις ΗΠΑ π.χ. η κατανάλωση ενέργειας/κάτοικο είναι 33 φορές μεγαλύτερη από την Ινδία). Παράλληλα, οι αναπτυγμένες χώρες είναι υπαίτιες για το μεγαλύτερο ποσοστό της παγκόσμιας ρύπανσης. Οι χώρες του OECD, που αντιστοιχούν στο 16% του πληθυσμού της Γης, προκαλούν το 40% των εκπομπών θείου, το 54% του αζώτου, 38% των αερίων θέρμανσης, ενώ "παράγουν" το 68% των διομηχανικών αποβλήτων. Η ανισότητα αυτή αναγνωρίζεται ενθέως και από τη χάρτα του Aalborg (Chart 1994).

9. Για το φυσικό περιβάλλον αυτό θα υλοποιηθεί τα επόμενα λίγα έτη με την εφαρμογή της Οδηγίας 92/43 για τους διοτόπους. Κάτι αντίστοιχο απαιτείται και για τον πολιτιστικό πλούτο.

10. Το ίδιο ισχύει και για τα υφιστάμενα οικοδομικά κελύφη και τα τεχνικά έργα. Από αειφορική άποψη, είναι προτιμότερος ο εκσυγχρονισμός τους από την δημιουργία νέων.

11. Integrated Coastal Zone Management (ICZM).

12. Σε αυτό τείνει και το Πενταετές Πρόγραμμα για το Περιβάλλον της ΕΚ, αλλά και η εκστρατεία των UNEP, IUCN και WWF με θέμα "Φροντίζοντας τη Γη" (IUCN et al, 1991).

13. Σημαντική για το θέμα της ενέργειας είναι η νέα χάρτα Ενέργειας της Ευρωπαϊκής

'Ενωσης.

14. Η χωροθέτηση των ζωνών αυτών, συνεξετάζοντας την προέλευση των πρώτων υλών και τον προορισμό των προϊόντων, θα πρέπει να στοχεύει και στην ελαχιστοποίηση του έργου μεταφορών.

15. Ιδιαίτερα οι ατομικοί και πυρηνικοί αντιδραστήρες.

16. Σημαντική είναι για το τομέα αυτόν η εργασία της Ομάδας Εμπειρογνωμόνων της ΕΕ για τις πόλεις, η Πρωτοβουλία για τις Αειφόρους Πόλεις της ΕΕ και η χάρτα του Aalborg για τις Αειφόρους Μικρές και Μεγάλες Πόλεις.

17. Πολύτιμα μαθήματα για την ενημέρωση και τη συμμετοχή του πολίτη περιλαμβάνεται στο IUCN et al, 1991.

18. Πολύ ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόταση που υιοθετήθηκε από το Σεμινάριο των Βρυξελών του Νοεμβρίου 1993 για την καθιέρωση δεικτών (α) οικονομικής αποτελεσματικότητας στα πλαίσια της αειφορίας, (β) οικολογικών περιορισμών προερχόμενων από τους φυσικούς πόρους, (γ) δικαιοσύνης ως προς την παραγωγή και διανομή των αγαθών και (δ) συμμετοχικής δημοκρατίας βασιζόμενης σε ευρεία συναίνεση.

Βιβλιογραφία

Commission of the European Community (CEC) (1992): *Towards Sustainability - A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development.* COM(92) 23, volumes I and II, 27 March, Brussels.

Commission of the European Community (1993): *Economic growth, employment and environmental sustainability: A strategic view for the Community*, working paper of the Commission Services, Brussels, 04.05.

EU Expert Group on the Urban Environment (1994): "European Sustainable Cities: First Annual Report, European Commission, April.

European Environmental Bureau (1993): "For a European indicator of sustainable development". Βρυξέλλες, 9-10.11.

Friends of Nature - Greece (1992): *Readings on Sustainable Development.* Αθήνα, Ιανουάριος.

IUCN, UNEP, WWF (1991): *Caring for the Earth, A strategy for sustainable living.* Gland, Switzerland.

Municipality of Aalborg (1994): "Charter of European Cities and Towns: Towards Sustainability". European Conference on Sustainable Cities and Towns. Aalborg, Denmark, 27.05.1994.

Παπαγιάννης Θύμιος (1994): "Ο τουρισμός υπό το πρίσμα της αειφορίας", ανακοίνωση στην ημερίδα του ΤΕΕ με θέμα "Τουρισμός και περιβάλλον", 11.05.1994.

Παπαγιάννης Θύμιος (1994): "Αειφορία και διαχείριση του αστικού χώρου", ανακοίνωση στο συνέδριο για τη Χάρτα της Αθήνας, 16-17.06.1994.

Council of Europe (1992): *The challenges facing European society with the approach of the year 2000: Transborder co-operation within sustainable regional/spatial planning in central Europe.* Strasbourg.

WWF (1993): *Sustainable use of natural resources: Concepts, Issues, and Criteria.* WWF, Gland, Switzerland.

Ανάπτυξη στο Χώρο και Περιβάλλον στην Ελλάδα

Δ. ΚΑΤΟΧΙΑΝΟΥ*

Εισαγωγή

Οι πολυάριθμες ποικίλες φυσικοπολιτιστικές ιδιαιτερότητες στον ελληνικό χώρο, που αποτελούν το κληρονομημένο περιβάλλον είναι αποτέλεσμα εξαιρετικά αρμονικής επί αιώνες προσαρμογής της ανθρώπινης δραστηριότητας στη γεωγραφική ποικιλία του χώρου αυτού.

Η βιομηχανική και η νεότερη τεχνολογική και καταναλωτική επανάσταση, όταν και όπου διείσδυσαν ως ξενόφερτα αναφομοίωτα χαρακτηριστικά στον ελληνικό χώρο, διάσπασαν την αρμονική συνέργεια φύσης και ανθρώπου.

Η βίαιη επέμβαση στο κληρονομημένο περιβάλλον ξεκινάει με την επιλογή της Αθήνας ως πρωτεύουσας του νέου ελληνικού κράτους πριν εκατόν εβδομήντα χρόνια, τη διαδοχική απελευθέρωση και προσάρτηση εδαφών και εξελίσσεται παράλληλα με τις εξελίξεις στην παραγωγική δομή και την ένταξη της Χώρας σε υπερεθνικές συμμαχίες και ενώσεις.

Έτσι διαμορφώθηκε μία χωροταξική διάρθρωση πάνω στον ιδιότυπο γεωγραφικό χώρο που διακρίνεται από ισχυρή πόλωση στην πρωτεύουσα.

Από το κυρίαρχο αυτό κέντρο εξακτινώθηκε διαδοχικά η ανάπτυξη προς τη λοιπή χώρα ακολουθώντας τις πιο εύκολα προσπελάσιμες διόδους στον ηπειρωτικό χώρο και αφήνοντας στη σκιά της ανάπτυξης τις δυσπροσπέλαστες ορεινές και νησιωτικές περιοχές.

Οι ρυθμοί με τους οποίους διαμορφώθηκαν οι πολωμένες χωροταξικές δομές παρακολούθησαν τη διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης και ήταν διαφορετικοί κατά εποχές. Εντάθηκαν ιδιαίτερα στη μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο εποχή και ατόνησαν κάπως με την πετρελαϊακή κρίση και την οικονομική ύφεση της δεκαετίας του '70.

Στην περίοδο των γρήγορων ρυθμών ανάπτυξης η ζημιά στο κληρονομημένο περιβάλλον υπήρξε τεράστια. Η ζημιά συνεχίζει να σωρεύεται με εκθετικούς ρυθμούς.

---

* Δήμητρα Κατοχιανού, Επιστημονική Ερευνήτρια Α', ΚΕΠΕ.

ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 8/94 ISSN 1105-3267, σσ.285-301.

Από τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας η χωροταξική διάρθρωση στον ελληνικό χώρο και η κατάσταση του περιβάλλοντος επηρεάζονται και από εξελίξεις στον υπερεθνικό χώρο. Η κατάρρευση του κομμουνιστικού συνασπισμού με τις γεωπολιτικές και κοινωνικοοικονομικές της επιπτώσεις και οι διαδικασίες ενοποίησης και διεύρυνσης στην Κοινότητα επηρεάζουν την Ελλάδα.

Δημιουργούνται συνθήκες υπερεθνικής ένταξης της χωροταξικής διάρθρωσης και περιβαλλοντικής πολιτικής.

Σκοπός της εισήγησης αυτής είναι να περιγραφεί σε αδρές γραμμές το ελληνικό φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον με βάση τα συμπεράσματα της σχετικής αναλυτικής, ερμηνευτικής και προγραμματικής δουλειάς που έχει γίνει στο ΚΕΠΕ και σε άλλους φορείς, στα 30 χρόνια που η συγγραφέας της εισήγησης εργάζεται πάνω στα θέματα χωροταξίας και περιβάλλοντος.

1. Επισκόπηση σε Υπερεθνικό Επίπεδο

1.1 Γενική επισκόπηση

Η Ελλάδα αποτελεί το νοτιοανατολικό άκρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δε συνορεύει, όμως, χερσαία με καμία άλλη χώρα-μέλος.

Στα βόρεια συνορεύει με πρώην κομμουνιστικές χώρες (Αλβανία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Βουλγαρία) και ανατολικά με την Τουρκία. Με τις χώρες αυτές έχει κοινά γεωγραφικά στοιχεία (οροσειρές, ποταμούς, λίμνες, πελάγη).

Τα θαλάσσια σύνορά της είναι κοινά με την Τουρκία, με χώρες της Αφρικής (Λιβύη, Αίγυπτος) και με την Ιταλία (τη μόνη χώρα της ΕΟΚ), ανατολικά, νότια και δυτικά αντίστοιχα, στην Ανατολική Μεσόγειο.

Αποτελεί το νότιο άκρο της Οροσειράς του Αίμου και των παρακλαδιών της στα Βαλκάνια και βρίσκεται στο κέντρο της Ανατολικής Μεσογείου. Το Αιγαίο, στο οποίο εκτείνεται το ελληνικό αρχιπέλαγος, το πολυπληθέστερο νησιωτικό συγκρότημα της Ευρώπης, αποτελεί τον κύριο θαλάσσιο χώρο επικοινωνίας Μαύρης Θάλασσας και Εύξεινου Πόντου με τη Μεσόγειο. Η κίνηση ανάμεσα στις θάλασσες αυτές μέσω Αιγαίου έχει ήδη αυξηθεί σημαντικά και προβλέπεται ότι θα αυξηθεί ακόμα περισσότερο μετά τις πρόσφατες γεωπολιτικές αλλαγές στις χώρες του πρώην ανατολικού συνασπισμού.

Αν πραγματοποιηθεί η δημιουργία διευρωπαϊκού ποτάμιου πλωτού δικτύου με σύνδεση από το Γκντάνσκ ως τη Θεσσαλονίκη, η Ελλάδα θα βρεθεί σε καίριο σημείο σύνδεσης των βόρειων θαλασσών με τη Μεσόγειο. Αυτό αποτελεί σημαντική αναπτυξιακή προοπτική για την

Ελλάδα, αλλά και κίνδυνο κρίσιμης αλλοίωσης του πολύτιμου και ευαίσθητου αιγαιακού χώρου, αν δεν αναληφθεί κοινή προσπάθεια δυτικής και ανατολικής Ευρώπης για σωστή εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του μεγάλου αυτού έργου και κατανομή των βαρών αντιμετώπισης των κινδύνων.

Αντίθετα, προοπτικές μεταφοράς μέρους των πιέσεων από το κλειστό και ευαίσθητο Αιγαίο στο ανοιχτό και αυτοκαθαριζόμενο Ιόνιο παρουσιάζει η προωθούμενη ανάπτυξη του δυτικού μετώπου της Χώρας μετά την αποκοπή οδικής και σιδηροδρομικής σύνδεσης με την Ευρώπη μέσω της πρώην Γιουγκοσλαβίας.

Αυτό αποτελεί ευνοϊκή χωροταξική αναδιάρθρωση, που έχει προταθεί από παλιά σε χωροταξικές μελέτες και προγράμματα για τις αναμενόμενες ευνοϊκές επιπτώσεις όχι μόνο στο θαλάσσιο περιβάλλον αλλά και στην αντιμετώπιση της μέχρι σήμερα πόλωσης πάνω στον ανατολικό άξονα και απομόνωσης της δυτικής Ελλάδας από αυτόν.

Η Ελλάδα είναι χώρα κύρια γεωργική με χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού και χαμηλό επίπεδο βιομηχανικής και γενικότερης ανάπτυξης σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έχει, όμως, ορισμένα συγκριτικά πλεονεκτήματα έναντι των άλλων χωρών-μελών της Ένωσης, όπως είναι η εμπορική ναυτιλία, η σημαντικότερη στην Ένωση, η μοναδική γεωγραφική θέση και οι ιστορικοί δεσμοί με τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης, χώρες που αποβλέπουν σε άμεση ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση και που θεωρούν την Ελλάδα πύλη τους στη Μεσόγειο και άμεσα προσπελάσιμη νότια περιοχή με ανάλογα ελκυστικό κλίμα και περιβάλλον.

1.2 Ειδικότερη επισκόπηση σε υπερεθνικό επίπεδο

Ειδικότερα αναφέρονται τα παρακάτω για την Ελλάδα συγκριτικά με τις άλλες χώρες της Ευρώπης και τον ευρύτερο διεθνή χώρο.

Φυσική κληρονομιά

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της Ελλάδας αποτελεί η εκτεταμένη θαλάσσια επιφάνεια στην επικράτειά της με τα 15.000 χιλιόμετρα ακτών (το ένα τέταρτο του μήκους των ακτών όλων των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης), τα πολυνησιακά συγκροτήματα, Αιγαιακό και Ιόνιο με τα εξαίρετου κάλλους φυσικά και ανθρωπογενή τοπία τους, το γενικά ήπιο κλίμα με τη μεγάλη ηλιοφάνεια και τα λαμπερά χρώματα.

Ο Ελληνικός θαλάσσιος χώρος αποτελεί σημαντικό βιότοπο θαλάσσιας χελώνας και φώκιας.

Ο χερσαίος χώρος βρίσκεται πάνω σε γραμμές αποδήμησης πουλιών, που σταθμεύουν σε σημαντικότατους διασυνοριακούς υγροτόπους. Από

αυτούς, οι Πρέσπες αποτελούν τριεθνή υγρότοπο (Αλβανία, πρώην Γιουγκοσλαβία, Ελλάδα), ενώ το Δέλτα Έβρου (από τους σημαντικότερους υγροβιότοπους της Ευρώπης), το Δέλτα Νέστου και η Λίμνη Κερκίνη βρίσκονται σε διασυνοριακούς ποταμούς.

Η Χώρα, επίσης, διαθέτει σειρά Εθνικών Δρυμών και Αισθητικών Δασών ή σημαντικών φυσικών ορεινών τοπίων και μνημείων πάνω σε διασυνοριακές οροσειρές και δασικά συγκροτήματα (Πίνδου, Ροδόπης) με κοινά οικολογικά χαρακτηριστικά εκατέρωθεν των συνόρων στα βόρεια.

Λόγω ιδιόμορφης βιοκλιματικής και τοπογραφικής ποικιλίας η Ελλάδα είναι προικισμένη με μία από τις πλουσιώτερες ενδημικές χλωρίδες της Ευρώπης.

Πολιτιστική κληρονομιά

Για την πολιτιστική κληρονομιά παρατηρείται ότι η Ελλάδα είναι η σημαντικότερη χώρα της Μεσογείου σε αριθμό μνημείων και χώρων πολιτιστικής κληρονομιάς, χαρακτηρισμένων ως διεθνούς σημασίας.

Ταυτόχρονα παρατηρείται ότι πολιτιστικές ενότητες ελληνιστικής εποχής με σημαντικότατα μνημεία και αρχαιολογικούς χώρους εκτείνονται μέσα στη Δυτική Τουρκία και τη Νότια Ιταλία, ενώ αξιολογότατα βυζαντινά μνημεία υπάρχουν σε όλες τις βαλκανικές χώρες και τη Ρωσία.

Με τις χώρες αυτές η Ελλάδα συναποτελεί διασυνοριακές πολιτιστικές ενότητες μνημειακού αποθέματος μαζί με άλλα στοιχεία ζώντος πολιτισμού, όπως παραδοσιακής μουσικής, αρχιτεκτονικής, ενδυμασίας, λαϊκής τέχνης, κουζίνας, ορισμένων ηθών και εθίμων.

Μνημεία ελληνικού πολιτισμού είναι σπαρμένα σε πολλές χώρες της Ασίας, στα παράλια και στα ενδότερα, απόρροια της μεγάλης κινητικότητας των Ελλήνων σε μυθολογικούς και νεότερους ιστορικούς χρόνους.

Ρύπανση

Λόγω χαμηλού επιπέδου ανάπτυξης και μικρού μεγέθους, η ενδογενής παραγωγή ρύπανσης και η μεταφορά της σε άλλες χώρες είναι συγκριτικά περιορισμένη. Είναι, όμως, η Ελλάδα αποδέκτης σημαντικής διασυνοριακής ατμοσφαιρικής, θαλάσσιας και ποτάμιας ρύπανσης.

Παρατηρούνται προβλήματα ρύπανσης των υδάτων των διασυνοριακών ποταμών και λιμνών από παραγωγικές δραστηριότητες, από την κατασκευή μεγάλων έργων και από την εισροή αστικών λυμάτων εκατέρωθεν των συνόρων, με επιζήμιες επιπτώσεις στην ποιότητα των νερών τους και της θάλασσας στις εκβολές τους και, γενικά, στην οικολογική ισορροπία στους σημαντικούς παρόχθιους και παράκτιους υγροβιοτόπους (Λίμνη Κερκίνη στο Νέστο, Δέλτα Έβρου, Νέστου,

Αξιού) και σε ορισμένα υδροχαρή δάση (παραποτάμιο δάσος Κοτζά Ορμάν στο Νέστο, παραλίμνιος δρυμός στην Πρέσπα).

Για τη διασυνοριακή ραδιενεργό ρύπανση παρατηρείται ότι η Ελλάδα δεν έχει πυρηνικούς σταθμούς παραγωγής ενέργειας έχει, όμως, η Βουλγαρία και σχεδιάζει να δημιουργήσει η Τουρκία κοντά στα ελληνικά σύνορα. Επίσης, πυρηνικούς σταθμούς έχουν και οι χώρες της τέως Σοβιετικής Ένωσης. Η έκλυση ραδιενέργειας από τις δοκιμές ή ατυχήματα στις χώρες της τέως Σοβιετικής Ένωσης έχει, κατά καιρούς, μολύνει το ελληνικό περιβάλλον, κύρια στις βορειοανατολικές περιοχές. Υπάρχει, εξ άλλου, μόνιμος κίνδυνος ραδιενεργού μόλυνσης σε περίπτωση πυρηνικού ατυχήματος στη Βουλγαρία.

Διασυνοριακής σημασίας ρύπανση ατμόσφαιρας προκαλείται και από διαδικασίες θερμοηλεκτρικής παραγωγής ενέργειας στην Ελλάδα και στις βόρειες γειτονικές χώρες και από βιομηχανικά αέρια απόβλητα, λόγω μη ικανοποιητικής οργάνωσης και διαχείρισης των δραστηριοτήτων αυτών σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος στις όμορες βόρειες χώρες.

Ορισμένοι αέριοι ρύποι συμβάλλουν στην όξυνση του "φαινομένου του θερμοκηπίου" (ιδιαίτερα τα COx), που αποτελεί διεθνές ανησυχητικό φαινόμενο. Η Ελλάδα συμβάλλει σχετικά λίγο στο φαινόμενο, λόγω μικρών μεγεθών σχετικής ρυπαίνουσας δραστηριότητας. Είναι, όμως, η χώρα που θα υποστεί μακροχρόνια, σε μεγαλύτερο βαθμό από τις άλλες γειτονικές χώρες, ζημιά από την άνοδο της επιφάνειας της θάλασσας που εκτιμάται ότι αποτελεί την ταχύτατα εξελισσόμενη επίπτωση του "φαινομένου", επειδή περιβάλλεται από το μεγαλύτερο μήκος ακτών.

Για το θαλάσσιο περιβάλλον παρατηρείται ότι το Αιγαίο αποτελεί μια πολύ καθαρή θάλασσα, όπως έδειξε πρόσφατη μελέτη. Αυτό παρά το γεγονός ότι αποτελεί κλειστή ευαίσθητη θάλασσα, με δυσμενή θαλάσσια ρεύματα, ότι λόγω διαφοράς στάθμης δέχεται ρύπανση από τη Μαύρη Θάλασσα, που είναι ιδιαίτερα ρυπασμένη, ότι δέχεται ρύπους από τη διεθνή ναυτιλιακή δραστηριότητα στο χώρο της (δίοδοι, λιμάνια) και ότι ρυπαίνεται από εκβαλλόμενα στη θάλασσα ανεπεξέργαστα αστικά λύματα και άλλα υγρά απόβλητα μέσω αγωγών, καναλιών και διασυνοριακών ή καθαρά ελληνικών ποταμών. Πάλι πρέπει ο χαμηλός βαθμός ρύπανσης να αποδοθεί στα μικρά μεγέθη ρυπαίνουσας σχετικής δραστηριότητας. Αυτή, όμως, η σχετικά καλή με τα διεθνή δεδομένα κατάσταση του Αιγαίου κινδυνεύει από τις διεθνείς προοπτικές που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Καθαρή θάλασσα αποτελεί και το Ιόνιο Πέλαγος, που βρίσκεται έξω από τη ρυπασμένη Αδριατική και τα θαλάσσια ρεύματα δεν ευνοούν τη

μεταφορά ρύπανσης από αυτή, τουναντίον τείνουν να απομακρύνουν τοπική ρύπανση.

1.3 Διεθνείς εξελίξεις και συνεργασίες

Η Ελλάδα εντάσσεται, ως χώρα-μέλος στο Περιβαλλοντικό Πρόγραμμα του ΟΗΕ (UNEP), που ιδρύθηκε μετά την πρώτη μεγάλη διάσκεψη για το περιβάλλον στη Στοκχόλμη το 1972 και συμμετέχει στις διεθνείς σχετικές ενέργειες.

Ως μεσογειακή χώρα συμμετέχει στο Μεσογειακό Πρόγραμμα Δράσης (MAP) του Περιβαλλοντικού Προγράμματος του ΟΗΕ, ενώ για ειδικές απόψεις (άγρια φύση, υγειονομική προστασία από ρύπανση, πολιτιστική κληρονομιά, θαλάσσια ρύπανση, κ.λ.π.) εντάσσεται σε σχετικά ειδικευμένα διεθνή σχέδια δράσης.

Από το 1986, που η ΕΟΚ ξεκίνησε νέα περιφερειακή πολιτική με πρώτο το θεσμό των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), μετά με το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) και από το 1988 με το θεσμό της αναδιάρθρωσης των περιφερειακών οικονομιών (Διαρθρωτικά Ταμεία, Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης με εθνικό τομεακό και περιφερειακό σκέλος) η περιφερειακή πολιτική συνδυάστηκε με την περιβαλλοντική και η τελευταία ενισχύθηκε με επί πλέον ειδικές Κοινοτικές πρωτοβουλίες (ENVIREG, LIFE) και πρόσφατα με χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής.

Τα σχετικά ελληνικά προγράμματα περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης περιέλαβαν έργα και δράσεις για την προστασία του περιβάλλοντος.

Παράλληλα σε διεθνές επίπεδο εντάθηκε η ανησυχία για τις απειλές κρίσιμων οικολογικών αλλοιώσεων στον πλανήτη ολόκληρο από τις αναπτυξιακές διαδικασίες, όπως συντελούνται σε βάρος ζωτικών μη ανανεώσιμων πόρων. Η έννοια της "αειφόρου ανάπτυξης", που διαμορφώθηκε κάτω από την κρισιμότητα της κατάστασης αποτέλεσε τη βάση για τον προβληματισμό και τη λήψη αποφάσεων για διεθνή δράση στη δεύτερη μεγάλη διάσκεψη για το περιβάλλον στο Ρίο το 1992.

Βασικά θέματα της διάσκεψης ήταν το "φαινόμενο του θερμοκηπίου", η "τρύπα του όζοντος", η καταστροφή των οικολογικών αποθεμάτων του πλανήτη με τις παρεπόμενες βιοκλιματικές αλλαγές και η αναγκαιότητα αντιμετώπισης των προβλημάτων έγκαιρα και αποτελεσματικά. Η συσχέτιση των φαινομένων αυτών με την ανάπτυξη έδωσε χωρική διάσταση στην απόδοση ευθυνών και κατανομή των βαρών αντιμετώπισης τους (δυτικοί και τριτοκοσμικοί, βόρειοι και νότιοι, δύση και ανατολή, μητρόπολη και περιφέρεια, κ.λ.π.).

Σύμφωνα με τις αρχές της "αειφόρου ανάπτυξης" το περιβάλλον βρίσκεται σε αλληλεξάρτηση με όλες σχεδόν τις δραστηριότητες του ανθρώπου και με όλες τις απόψεις της ποιότητας ζωής του. Η ορθή οικολογική αντιμετώπιση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης περιορίζει αλόγιστες δαπάνες σπάνιων ή αναλώσιμων πόρων, αυξάνει την αποδοτικότητα της ανθρώπινης δραστηριότητας και δημιουργεί πολύτιμες υποθήκες για εξασφάλιση υψηλών ρυθμών ανάπτυξης και συνεχούς βελτίωσης της ποιότητας ζωής στο μέλλον.

Η νέα φιλοσοφία διαμόρφωσε ανάλογα το πέμπτο Κοινοτικό πρόγραμμα για το περιβάλλον και τους κανονισμούς χρηματοδότησης αναπτυξιακών πολιτικών.

Οι οικονομικές, τεχνολογικές, γεωπολιτικές εξελίξεις στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στον ευρύτερο χώρο άμεσης ή μελλοντικής διεύρυνσης της έκαναν αναγκαία τη μελέτη της σημερινής και προβλεπόμενης χωρικής κατανομής της ανθρώπινης δραστηριότητας, των πόρων και υποδομών (Ευρώπη 2000 +).

Παράλληλη δραστηριότητα ανάλαβε και ο ΟΟΣΑ, που ίδρυσε τον Ιούλιο 1994 Υπηρεσία Μελέτης Χώρου (Territorial Service).

Η Ελλάδα, ως μέλος των οργανισμών αυτών εντάσσεται στους σχεδιασμούς και τα προγράμματά τους, καθώς και στις ενέργειες και παρεμβάσεις που συμφωνούνται. Είναι φανερό ότι η περιφερειακή ανάπτυξη-χωροταξία και το περιβάλλον θα είναι από τα κύρια θέματα ενασχόλησης της διεθνούς κοινότητας και τοπικότερων συνασπισμών στο τέλος του εικοστού και στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα.

2. Επισκόπηση σε Εθνικό Επίπεδο

2.1 Γενική επισκόπηση

Για την Ελλάδα, χώρα μακράς ιστορίας, το κληρονομημένο φυσικο-πολιτιστικό περιβάλλον αποτελεί μια από τις θεμελιώδεις αξίες, λόγω:

α. Της σημασίας του ως στοιχείου ταυτότητας, δεδομένου ότι το κληρονομημένο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον αποτελεί "εστία αναφοράς" για τους Έλληνες, κυρίως για εκείνους που δε ζουν στον τόπο καταγωγής τους.

β. Της εκπαιδευτικής σημασίας του, δεδομένου ότι το κληρονομημένο περιβάλλον αποτελεί σχολείο ιστορίας, φύσης, ανθρωπολογίας, αρχαιολογίας, τέχνης, κ.λ.π.

γ. Της βιολογικής σημασίας του, δεδομένου ότι αποτελεί τον πνεύμονα αναζωογόνησης από το ασφυκτικό περιβάλλον των αστικοβιομηχανικών περιοχών της Χώρας.

ε. Της αναπτυξιακής σημασίας του, δεδομένου ότι το κληρονομημένο περιβάλλον αποτελεί βασικό πόρο της εθνικής και των περιφερειακών και τοπικών οικονομιών στη Χώρα. Η ζήτηση για περιβάλλον ποιότητας και, ιδίως, για περιβάλλον πλούσιο σε μνήμες του ιστορικού παρελθόντος και σε οικολογική ποικιλία και ομορφιά, όπως είναι το ελληνικό, διαμορφώνεται μακροχρόνια σε υψηλά επίπεδα παράλληλα με την αύξηση του εισοδήματος και της κινητικότητας του πληθυσμού.

Πέρα από το κληρονομημένο, μέγιστης σημασίας είναι και το σύγχρονο αστικοβιομηχανικό περιβάλλον, που αποτελεί χώρο καθημερινής κατοικίας, εργασίας και αναψυχής για τα τρία τέταρτα του πληθυσμού. Το περιβάλλον αυτό επεκτείνεται συνεχώς και τείνει να αποτελέσει το κυρίως περιβάλλον του 'Ελληνα. Η εξασφάλιση σύγχρονου περιβάλλοντος υψηλής ποιότητας με κατάλληλες κτιριοδομικές, πολεοδομικές και χωροταξικές ρυθμίσεις αποτελεί θεμελιώδη ανάγκη για τη σωματική και ψυχική υγεία των κατοίκων και για την ποιότητα του δημιουργούμενου σύγχρονου πολιτισμού.

Η διαδικασία της ανεξέλεγκτης ανάπτυξης δημιούργησε μείζονα περιβαλλοντικά προβλήματα στην Ελλάδα, τα κυριότερα από τα οποία, σε συντομία, είναι τα εξής:

- Ανισοκατανομή των παραγωγικών συντελεστών στον εθνικό χώρο και, πιο συγκεκριμένα, υπέρμετρη συγκέντρωση δραστηριοτήτων σε λίγες περιοχές-ειδικά στα δύο μεγαλύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα, Αθήνας και Θεσσαλονίκης και στον ευρύτερο ανατολικό αστικοβιομηχανικό άξονα-και αποδυνάμωση της λοιπής Χώρας.
- Φθορά ορισμένων φυσικών πόρων, όπως είναι η γη, το έδαφος, το νερό, η πανίδα, η χλωρίδα, οι ακτές. Μερικοί από τους σπάνιους πόρους κινδυνεύουν να εξαφανιστούν και οι περισσότεροι έχουν υποστεί καίριες αλλοιώσεις, ενώ έχει παρουσιαστεί διάσπαση της ισορροπίας και, σε ορισμένες περιπτώσεις, αφανισμός των οικοσυστημάτων και της πολιτιστικής κληρονομιάς, δηλαδή των μνημείων όλων των εποχών, των παραδοσιακών και νεοκλασικών οικιστικών συνόλων ή μεμονωμένων κτισμάτων.

2.2 Ειδικότερη επισκόπηση ανάπτυξης και περιβάλλοντος σε εθνικό επίπεδο

Η Ελλάδα είναι χώρα ορεινή και νησιωτική με έντονο κατακόρυφο και οριζόντιο διαμελισμό. Οι ηπειρωτικές περιοχές χωρίζονται από

ορεσειρές σε πολλές λεκάνες και σε ανατολικό και δυτικό ηπειρωτικό τμήμα. Γραμμικοί κόλποι (Κορινθιακός, Ευβοϊκός) χωρίζουν την Κεντρική Ελλάδα από την Πελοπόννησο και την Εύβοια. Έχει δύο αρχιπελάγη το Αιγαιακό και το Ιόνιο με πάνω από 1000 νησιά.

Ο γεωγραφικός αυτός διαμελισμός δημιουργεί τεράστιες δυσκολίες στη σύνδεση των διαφόρων τμημάτων της Χώρας μεταξύ τους (Ανατολικής ηπειρωτικής Ελλάδας με Δυτική, Πελοποννήσου με Αιτωλοακαρνανία, Βοιωτίας με Εύβοια, νησιών μεταξύ τους και με τις ηπειρωτικές περιοχές). Απαιτούνται δαπανηρότατα έργα (εκβραχισμοί, σήραγγες, ζεύξεις πορθμών) και προμήθεια δαπανηρών νέων εναέριων και θαλάσσιων συγκοινωνιακών μέσων για αντιμετώπιση του προβλήματος.

Η γεωγραφική θέση της Ελλάδας ανάμεσα σε Ευρώπη, Ασία και Αφρική και η ποικιλία γεωλογικών διαμορφώσεων δημιουργούν συνθήκες έντονης διαφοροποίησης μέσα στο χώρο και ποικιλίας κλιματικών χαρακτηριστικών, φυσικών τοπίων, ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων και επιπέδων ανάπτυξης και ευημερίας. Η ποικιλία, όμως, δεν διασπά την ισχυρά εδραιωμένη "ελληνικότητα", που έχει ως κύρια πολιτιστικά χαρακτηριστικά το ιστορικό παρελθόν, τη γλώσσα και το ορθόδοξο χριστιανικό δόγμα.

Το κλίμα της είναι γενικά ήπιο, με υψηλή ηλιοφάνεια και υψηλές μέσες θερμοκρασίες, αλλά και μεγάλη μικροκλιματική ποικιλία. Έτσι, έχει υγρό κλίμα στα δυτικά, πολλές βροχοπτώσεις, βορειανατολικούς ανέμους προς τις ακτές, υψηλή θερμοκρασία θάλασσας και μεγάλη ηλιοφάνεια. Έχει ήπιο, σχετικά ξερό και ζεστό κλίμα στις κεντρικές-ανατολικές ηπειρωτικές περιοχές, μέτριους ανέμους, μέτρια θερμοκρασία και ηλιοφάνεια. Στις βόρειες περιοχές το κλίμα είναι ψυχρό και στα ορεινά υπαλπικό, με χαμηλή θερμοκρασία θάλασσας. Θερμό και ξηρό και ανεμώδες είναι το κλίμα στα νότια.

Ανάλογη ποικιλία παρατηρείται στο φυσικό περιβάλλον, στο είδος των ακτών (αλλού μακρές και αμμώδεις, αλλού βραχώδεις με μικρούς κολπίσκους), στα τοπία και τους γεωλογικούς σχηματισμούς, στην πανίδα και χλωρίδα, κ.λ.π.

Η Ελλάδα έχει πολλούς ποταμούς, μερικοί από τους οποίους είναι διασυνοριακοί. Έχει παρ' όλα αυτά πρόβλημα υδατικού ισοζυγίου, γιατί οι ποταμοί διατρέχουν, στις περισσότερες περιπτώσεις, περιοχές όπου οι ανάγκες σε νερό είναι μικρές και λείπουν από περιοχές όπου υπάρχει μεγάλη ζήτηση.

Έχει επίσης αρκετές λίμνες. Οι λίμνες και οι ποταμοί ρυπαίνονται από τοξικές ουσίες που χρησιμοποιούνται στη γεωργία και από υγρά και στερεά αστικά και βιομηχανικά απόβλητα. Σε αρκετές περιπτώσεις,

ρυπαίνονται και τα νερά που προορίζονται για ύδρευση, παρά τους κανονισμούς προστασίας που ισχύουν. Επίσης παρουσιάζονται φαινόμενα υπεράντλησης ή αλάτωσης υπόγειων νερών.

Η Ελλάδα έχει πολλούς κλειστούς κόλπους. Στους κόλπους του ανατολικού ηπειρωτικού τμήματος της Χώρας έχει εγκατασταθεί το μεγαλύτερο μέρος των αστικοβιομηχανικών δραστηριοτήτων. Επί πλέον οι κόλποι αυτοί αποτελούν τα κυριότερα λιμάνια. Έτσι ρυπαίνονται έντονα, ενώ η φυσική τους δυνατότητα αυτοκαθαρισμού είναι ανύπαρκτη.

Φυσική κληρονομιά

Η ελληνική χλωρίδα θεωρείται ως μία από τις πλουσιότερες του κόσμου σε είδη. Έλληνες και ξένοι βοτανολόγοι έχουν επισημάνει 5.000 είδη, από τα οποία τα 600 είναι ενδημικά. Η μεγάλη ποικιλία της ελληνικής χλωρίδας οφείλεται στη μεγάλη γεωγραφική διαφοροποίηση που χαρακτηρίζει τον ελληνικό χώρο και στο γεγονός ότι ανήκει σε τρεις γεωφυσικές ζώνες (Ευρώπης, Ασίας και Αφρικής).

Η χλωρίδα βρίσκεται σήμερα σε κίνδυνο. Τουλάχιστον 150 είδη εξαφανίστηκαν τα τελευταία 100 χρόνια. Περιοχές που ήταν απομονωμένες έγιναν προσπελάσιμες και παραδόθηκαν στη χωρίς σχεδιασμό διασπορά εγκαταστάσεων τουρισμού, αναψυχής, βιομηχανίας και τεχνικής υποδομής. Η ελεύθερη βοσκή και η συλλογή βοτάνων αποτελούν πρόσθετες απειλές για την ελληνική χλωρίδα.

Η Ελλάδα θεωρείται από τις πλουσιότερες σε είδη αποδημητικών και γηγενών πουλιών. Υπάρχουν 29 είδη αρπακτικών στο Δέλτα του Έβρου, που αποτελεί τον πιο σημαντικό υγρότοπο της Ευρώπης από την άποψη αυτή. Η λίμνη Μικρή Πρέσπα, που αποτελεί άλλο σημαντικότατο υγρότοπο, αριθμεί 180 είδη πουλιών. Βρίσκονται, όμως, σε κίνδυνο λόγω του κυνηγιού, που είναι ανεξέλεγκτο και παραβιάζει τα όρια αναπαραγωγής και λόγω οικολογικών αλλοιώσεων των εστιών τους.

Η θαλάσσια πανίδα, τα ψάρια και τα όστρακα, έχει σήμερα σημαντικά περιοριστεί και υποβαθμιστεί και γίνεται επικίνδυνη για την υγεία. Σε δύο κόλπους, το Σαρωνικό και το Θερμαϊκό, το θαλάσσιο οικοσύστημα έχει διαταραχτεί και αλλάξει. Μερικά είδη θαλάσσιας πανίδας έχουν εξαφανιστεί, και μερικά έχουν αυξηθεί με τον ευτροφισμό, που αποτελεί πλέον καθεστώς στους κόλπους αυτούς. Η υποβάθμιση των θαλάσσιων οικοσυστημάτων και τοπίων αποτελεί για πολλούς Έλληνες το πιο βαρύ τίμημα της άναρχης μεταπολεμικής ανάπτυξης.

Η Χώρα διαθέτει σημαντικούς υγροτόπους. Έχουν καταγραφεί 105, ενώ 11 έχουν χαρακτηριστεί ως διεθνούς σημασίας με τη Συνθήκη του Ραμσάρ. Οι περισσότεροι βρίσκονται στη Βόρεια Ελλάδα. Οι υγρότοποι

κινδυνεύουν από εγκαταστάσεις, έργα και δραστηριότητες που απειλούν την οικολογική τους ισορροπία, ενώ έχει απελπιστικά βραδύνει η λήψη μέτρων προστασίας, ανάδειξης και ελεγχόμενης αξιοποίησης τους.

Πολλά και ποικίλα είναι τα αξιόλογα φυσικά μνημεία στον ελληνικό χώρο (σπήλαια, γεωλογικοί σχηματισμοί, καταρράχτες, μεμονωμένα δέντρα ή συστάδες, στοιχεία φυσικής ιστορίας), από τα οποία λίγα έχουν κηρυχθεί διατηρητέα και ακόμα λιγότερων έχει διασφαλιστεί η προστασία και ανάδειξη.

Διαθέτει σημαντικότατα και ποικίλα φυσικά τοπία ιδιαίτερου κάλλους. Έχουν καταγραφεί 164 και έχουν κηρυχθεί ως διατηρητέα 21.

Ο χαρακτηρισμός ορισμένων ορεινών δασικών συγκροτημάτων, σημαντικών για τη σπάνια πανίδα και χλωρίδα αλλά και για την ωραιότητα των τοπίων τους ως Εθνικών Δρυμών άρχισε τον περασμένο αιώνα, με πρώτο τον Εθνικό Δρυμό Ολύμπου. Σήμερα υπάρχουν χαρακτηρισμένοι 10 Εθνικοί Δρυμοί. Όπως, όμως, συμβαίνει και με τα άλλα διατηρητέα φυσικά στοιχεία, είναι αναποτελεσματική, ανεπαρκής ή και ανύπαρκτη η πολιτική προστασίας και αξιοποίησης τους.

Πολιτιστική κληρονομιά

Τα πολιτιστικά μνημεία της Χώρας είναι πολυπληθή και αφορούν όλες τις εποχές του ανθρώπινου πολιτισμού. Έχουν καταρχήν επισημανθεί 25.000 τέτοια μνημεία διάσπαρτα στον ελληνικό χώρο, έχουν χαρακτηριστεί ως διεθνούς σημασίας 312, τα περισσότερα κατά σειρά στην Αττική, στην Κεντρική Μακεδονία, στην Πελοπόννησο και στο Νότιο Αιγαίο.

Οι διεθνούς σημασίας αρχαιολογικοί χώροι είναι 120, από τους οποίους επισκέψιμοι είναι 50.

Ιδιαίτερα αξιόλογος είναι ο πλούτος των παραδοσιακών οικισμών της Χώρας. Έχουν διακριθεί και μελετηθεί 10 ενότητες παραδοσιακής αρχιτεκτονικής, στις οποίες έχουν καταγραφεί 3.260 αξιόλογοι παραδοσιακοί οικισμοί, έχουν κηρυχθεί διατηρητέοι 450 και από αυτούς 180 έχουν χαρακτηριστεί ως απόλυτης προστασίας. Το Αιγαιακό Αρχιπέλαγος (Κυκλάδες, Δωδεκάνησα), η Πελοπόννησος (Μάνη, ορεινή Αρκαδία), τα Ιόνια Νησιά, η Ήπειρος (Μέτσοβο, Ζαγόρια), η Μαγνησία (Πήλιο, Σποράδες) είναι κατά σειρά οι περιοχές με τους περισσότερους παραδοσιακούς οικισμούς, που έχουν χαρακτηριστεί ως διατηρητέοι.

Οι παραδοσιακοί οικισμοί δέχονται ισχυρές πιέσεις αλλοίωσης από την τουριστική ανάπτυξη, γιατί μετά τις ακτές αποτελούν τον κύριο πόλο έλξεως τουριστών, ιδιαίτερα οι νησιωτικοί. Η αυθαίρετη δόμηση απειλεί καίρια και έχει σε πολλές περιπτώσεις καταστρέψει τους παραδοσιακούς οικισμούς και τα ανθρωπογενή τοπία εξαίρετου κάλλους

(έχουν χαρακτηριστεί 400 τέτοια τοπία ως διατηρητέα).

Χωροταξική διάρθρωση και περιβάλλον

α) Αστικοβιομηχανικός χώρος

Από πλευράς ανάπτυξης του δευτερογενούς τομέα και της αστικοποίησης, παρατηρείται ότι στην Ελλάδα, για ιστορικούς, γεωγραφικούς, κοινωνικοοικονομικούς λόγους, η αστικοβιομηχανική ανάπτυξη, μαζί με τη βασική μεταφορική υποδομή (οδικό, σιδηροδρομικό δίκτυο, κύριοι λιμένες, κύρια αεροδρόμια) συγκεντρώθηκαν πάνω στον σχήματος "S" άξονα Πάτρας-Αθήνας-Θεσσαλονίκης-Καβάλας.

Οι νομοί του άξονα αυτού, που καταλαμβάνουν το 39% της συνολικής εκτάσεως της Χώρας, συγκεντρώνουν το 71% και το 84% του αστικού πληθυσμού της με πυκνότητα 134 κατοίκων ανά τ.χλμ. (στο σύνολο Χώρας είναι 74 κάτοικοι ανά τ.χλμ.), το 77% και το 76% των απασχολουμένων στο δευτερογενή και τον τριτογενή τομέα αντίστοιχα και σαυτούς παράγεται το 75% και το 79% του Εθνικού Ακαθάριστου Προϊόντος (ΑΕΠ) του δευτερογενή και του τριτογενή τομέα αντίστοιχα.

Στον άξονα αυτόν βρίσκονται τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα της Χώρας, με επικεφαλής την "υδροκεφαλική" Πρωτεύουσα, που έχει ξεπεράσει τα 3 εκατομμύρια κατοίκους, όλα (εκτός της Λάρισας) σε κλειστούς κόλπους. Είναι σκόπιμο να αναφερθεί εδώ, ότι μεγάλο μέρος δραστηριοτήτων υπαίθρου, όπως του πρωτογενούς τομέα και του τουρισμού, έχουν συγκεντρωθεί στον άξονα αυτόν, λόγω μεγάλης προσπελασιμότητας και αγοράς.

Έτσι, στον άξονα αυτόν παράγεται σημαντική ρύπανση ατμόσφαιρας, εδάφους, θάλασσας, ποταμών, κ.λ.π.

Παρουσιάζονται με αυξανόμενη ένταση προβλήματα σωματικής και ψυχικής υγείας από τη ρύπανση της ατμόσφαιρας και των νερών, τη σώρευση σκουπιδιών και υγρών αποβλήτων, συχνά τοξικών, τους θορύβους, την κυκλοφοριακή συμφόρηση και τις ποικίλες δυσλειτουργίες, τη γενική υποβάθμιση της ποιότητας ζωής.

Πέρα από το κοινωνικό κόστος της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, σημαντικό είναι και το οικονομικό κόστος με τη μορφή μείωσης της τουριστικής κίνησης, μείωσης της απόδοσης των εργαζομένων, απαξίωσης του επενδεδυμένου κεφαλαίου, υψηλού κόστους συντελεστών παραγωγής κ.λ.π.

Οι τιμές της γης στις αστικές, περιαστικές και παραθαλάσσιες εκτάσεις ανεβαίνουν ταχύτατα, μεγάλο μέρος αυτών των εκτάσεων οικοδομείται παράνομα και η χρήση τους είναι ανεξέλεγκτη και σε πολλές περιπτώσεις ακατάλληλη. Η έλλειψη κτηματολογίου για το σύνολο σχεδόν της επιφάνειας της Χώρας είναι μια από τις αιτίες για

τις οποίες δεν μπορεί να εφαρμοστεί πολιτική γης στην Ελλάδα.

Η ρύπανση της ατμόσφαιρας άρχισε να προκαλεί το έντονο ενδιαφέρον των ειδικών τα τελευταία 20 χρόνια. Στην περίοδο αυτή το φαινόμενο οξύνθηκε ταχύτατα, με αποτέλεσμα να αποτελεί σήμερα ένα από τα κρισιμότερα περιβαλλοντικά προβλήματα.

Στην Αθήνα, όπου τα προβλήματα ρύπανσης της ατμόσφαιρας προέρχονται κύρια από την κυκλοφορία αυτοκινήτων, η απώλεια της ποιότητας της ατμόσφαιρας αποτελεί ήδη ένα μείζον πρόβλημα για τους ανθρώπους, για το πράσινο και για τα μνημεία (διάβρωση).

Σοβαρό πρόβλημα, που οξύνεται, υπάρχει και στον Πειραιά και τη Θεσσαλονίκη, καθώς και στις περιοχές συγκέντρωσης της βαρειάς βιομηχανίας ή γύρω απ' αυτές και γενικά πάνω στον αστικοβιομηχανικό άξονα. Γίνονται όλο και πιο συχνά τα φαινόμενα αιθαλομίχλης, όταν οι ατμοσφαιρικές συνθήκες δεν ευνοούν την απομάκρυνση των ρύπων.

Στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος στις αστικοβιομηχανικές περιοχές και στο σχετιζόμενο φαινόμενο των παντός είδους δυσλειτουργιών οφείλονται κατά μεγάλο μέρος οι μειωμένοι ρυθμοί θετικής μεταβολής όλων των αναπτυξιακών μεγεθών στις περιοχές αυτές και, αντίστροφα, οι ρυθμοί θετικής μεταβολής στις περιμετρικές περιοχές, που γνώρισαν μεγάλη πληθυσμιακή αποψίλωση και υποανάπτυξη επί δεκαετίες.

Το φαινόμενο της αντιστροφής των ρυθμών, που παρουσιάστηκε στα μέσα της δεκαετίας του '70 μαζί με την πετρελαϊκή κρίση και τη σχετιζόμενη με αυτή οικονομική ύφεση θα ήταν ευπρόσδεκτο αν ήταν αποτέλεσμα κατάλληλης και οργανωμένης διαρθρωτικής παρέμβασης στις περιφερειακές οικονομίες. Δεν είναι, όμως, αποδεκτό ως φαινόμενο κρίσης και παραγωγικής υποβάθμισης περιφερειών μεγάλης σημασίας για την εθνική ανάπτυξη και την ευημερία μεγάλου μέρους του ελληνικού πληθυσμού, όπως είναι τα μεγάλα αστικά συγκροτήματα της Χώρας και οι ενδοχώρες τους.

β) <u>Αγροτικός χώρος</u>

Η Ελλάδα είναι χώρα γεωργική, αλλά διαθέτει σχετικά μικρό ποσοστό γης υψηλής παραγωγικότητας και έχει πρόβλημα νερού σε ορισμένες περιοχές.

Η πρωτογενής παραγωγή χαρακτηρίζεται από χαμηλή παραγωγικότητα, χαμηλό επίπεδο εκσυγχρονισμού και οργάνωσης, αλόγιστη χρήση χημικών ουσιών. Αυτό δημιουργεί πρόβλημα ρύπανσης εδάφους και νερών, αλλοίωσης και υποβάθμισης των οικοσυστημάτων και της ποιότητας των φυσικών πόρων.

Ο αγροτικός χώρος, έξω από τον αστικοβιομηχανικό άξονα αποτελείται γενικά από δυσπροσπέλαστες νησιωτικές και ορεινές περιοχές. Οι

περιοχές αυτές, που έχουν χαρακτηριστεί μειονεκτικές, καλύπτουν το 50% της επιφάνειας της Χώρας, συγκεντρώνουν, όμως, μόνο το 20% του πληθυσμού σε περίπου 10 χιλιάδες, πολύ μικρού μέσου μεγέθους οικισμούς, οι περισσότεροι από τους οποίους είναι χαρακτηρισμένοι ως διατηρητέοι παραδοσιακοί οικισμοί.

Παρά τη μεγάλη σημασία των οικισμών αυτών για τους Έλληνες (οι περισσότεροι εσωτερικοί και εξωτερικοί μετανάστες έχουν εκεί τις ρίζες τους), η μεγάλη διασπορά τους σε δυσπροσπέλαστες περιοχές, ο πολύ μεγάλος αριθμός και η αραιοκατοίκηση δεν επιτρέπουν τη βελτίωση της υποδομής, τεχνικής και υπηρεσιών.

Η τηλεματική (τηλεϊατρική, τηλεκπαίδευση, τηλεδιοίκηση) αποτελεί σήμερα αποτελεσματικό τρόπο εξυπηρέτησης τέτοιων περιοχών, έχει εφαρμοστεί με επιτυχία στα νησιωτικά συγκροτήματα της Ιαπωνίας και στις αραιοκατοικημένες περιοχές του Καναδά και προωθείται, με αργό, όμως, ρυθμό και στη Χώρα μας.

Στις αγροτικές ζώνες, που δεν έχουν φυτοκάλυψη, το έδαφος παρουσιάζει φαινόμενα διάβρωσης και κατολισθήσεων και έχει γίνει φτωχό σε θρεπτικές ουσίες.

Η δασοκάλυψη μειώνεται συνεχώς. Πριν από 150 χρόνια τα δάση κάλυπταν το 50% της επιφάνειας της Χώρας, ενώ σήμερα καλύπτουν μόνο το 17%. Οι πυρκαγιές, η ανεξέλεγκτη βοσκή, η καταστροφική εκμετάλλευση των δασικών πόρων και η εκχέρσωση για κατασκευή δημόσιων και ιδιωτικών έργων αποτελούν τις βασικές αιτίες.

Επιπλέον, σε όλες σχεδόν τις αγροτικές περιοχές το έδαφος και, μέσω έκπλυσης με τη βροχή τα νερά, έχουν υποστεί ρύπανση από τις χημικές ουσίες που χρησιμοποιούνται στη γεωργία.

Σε μερικές από τις αγροτικές περιοχές, η πλήρης έλλειψη παραγωγικών πόρων και δυνατοτήτων εκσυγχρονισμού της οικονομίας και κοινωνίας οδηγεί αναπόφευκτα σε σταδιακή εγκατάλειψή τους ή σε απλή διατήρησή τους ως οριακών οικονομιών και κοινωνιών, οικισμούς γερόντων, που διαμένουν εκεί κάτω από απαράδεκτες συνθήκες υποδομής και εξυπηρετήσεως.

Σε άλλες, έγινε ανάπτυξη του τουρισμού ή της εξορυκτικής δραστηριότητας, πολλές φορές εντατική και ξεπερνώντας τις φυσικές δυνατότητες. Εκεί, η παραδοσιακή κοινωνία, το τοπίο και τα οικοσυστήματα, που σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις είναι αξιολογότατα, έχουν υποστεί σημαντικές αλλοιώσεις.

2.3 Εθνική και Κοινοτική πολιτική για χωροταξία-περιβάλλον

Μελέτες και προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης και χωροταξικής διάρθρωσης στην Ελλάδα έχουν αναληφθεί από δημόσιους φορείς από την εποχή της ανοικοδόμησης μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο (Υπουργείο Ανοικοδόμησης, Υπουργείο Συντονισμού, Υπουργείο Γεωργίας). Η δραστηριότητα συνεχίστηκε με περισσότερη ή λιγότερη κατά καιρούς ένταση μέχρι σήμερα.

Το περιβάλλον, ως συγκροτημένο ιδιαίτερο αντικείμενο μελέτης και προγραμματισμού απασχόλησε τους κυβερνητικούς φορείς στις αρχές του '70, όταν ο ΟΗΕ ζήτησε εθνικές εκθέσεις για την περιβαλλοντική διάσκεψη της Στοκχόλμης (1972), καθώς και στα πλαίσια εκπόνησης του Σχεδίου Προτύπου Μακροχρονίου Αναπτύξεως 1973-87. Από τότε όλα τα πενταετή προγράμματα περιείχαν κεφάλαιο για την προστασία του περιβάλλοντος, όπως άλλωστε απαιτούσε το Σύνταγμα του 1974.

Από το 1976 τα δύο αντικείμενα (χωροταξία και περιβάλλον) αποτέλεσαν αρμοδιότητα του ίδιου φορέα, αρχικά του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος με Γραμματεία στο Υπουργείο Συντονισμού, αργότερα του Υπουργείου Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ) και σήμερα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων 'Εργων (ΥΠΕΧΩΔΕ). Η αρμοδιότητα παραμένει επιτελική, ενώ την εκτελεστική συνεχίζουν να έχουν 12 Υπουργεία και πολυάριθμοι φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ενισχύει την Ελλάδα στους τομείς χωροταξίας και περιβάλλοντος στα πλαίσια της διαρθρωτικής περιφερειακής πολιτικής για τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες-μέλη.

Στα πλαίσια αυτά το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) για έργα και μελέτες χωροταξίας και περιβάλλοντος έχει στη διάθεσή του πρόσθετους πόρους. Χαρακτηριστικά, όμως, παρατηρείται ότι οι σχετικές δαπάνες διατηρούν πάντα ένα μεγάλο μέρος καθαρά εθνικών πόρων, γιατί πολλές δεν είναι επιλέξιμες για ένταξη στα προγράμματα Κοινοτικής χρηματοδότησης, ενώ είναι απόλυτα αναγκαίες. Αυτό περιορίζει το συνολικό ύψος δαπανών που μπορούν να διατεθούν και που είναι ήδη χαμηλές ως ποσοστό του ΑΕΠ σε σύγκριση με το αντίστοιχο σε άλλες χώρες της Κοινότητας.

Βιβλιογραφία

Βελένης, Γ. (1972): *Επισκόπησις και Αξιολόγησης Πολιτιστικών Μνημείων της Ελλάδος*, ΚΕΠΕ, 1972.

Γραμματεία Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος Υπουργείου Συντονισμού (1981): *Εθνικό Πρόγραμμα Διαχείρισης Ακτών.*

Γραμματεία Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος Υπουργείου Συντονισμού (1981): *Βασικοί Υγρότοποι της Χώρας.*

Γραμματεία Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος Υπουργείου Συντονισμού (1982): *Φυσικά Τοπία της Χώρας.*

Γραφείο Δοξιάδη: *Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο και Πρόγραμμα της Ελλάδος*, Μελέτη για το Υπουργείο Συντονισμού, ανάθεση 1973, περάτωση 1980.

Commission des Communautés Européennes (1992): *Programme Communautaire de Politique et d' Action en Matiere d' Environnement et de Developpement Soutenable.* Brusselles, le 30 Mars, 1992.

Κατοχιανός, Ν. (1970): "Εθνικός Χωροταξικός Σχεδιασμός", στο *Τα Πλαίσια της Περιφερειακής Αναπτύξεως*, ΚΕΠΕ, 1970.

Κατοχιανού, Δ.: *Κοινοτικά Προγράμματα 1989-93 για το Περιβάλλον και Εθνική Περιβαλλοντική Πολιτική.* ΚΕΠΕ, 1994. Εκθεση υπό δημοσίευση.

Κατοχιανού, Δ.: "Οι Δαπάνες Προστασίας από τη Βιομηχανική Ρύπανση στα Προγράμματα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης της Χώρας" στα Πρακτικά του Συνεδρίου *Βιομηχανικές Στατιστικές και Περιβάλλον*, διοργάνωση Πανεπιστήμιο Αιγαίου, 1994 (υπό δημοσίευση).

Κατοχιανού, Δ. (κ.ά.) (1994): *Προκαταρκτικό Εθνικό Οικονομικό και Χωροταξικό Σχέδιο Τουρισμού.* ΚΕΠΕ-ΕΟΤ, Ιανουάριος 1994.

Κατοχιανού, Δ. (1993): "Τριάντα Χρόνια Περιφερειακής Έρευνας στην Ελλάδα. Μια Προσπάθεια Καταγραφής και Αξιολόγησης της" στο *Περιφερειακή Επιστήμη στην Ελλάδα. Ανασκόπηση και Προοπτικές*, Πρακτικά Συνεδρίου, ΕΜΠ, 1993.

Κατοχιανού, Δ. (1993): "Analysis of the Urban-Industrial Development in Greece" in the 1rst International Symposium *INDUSTRIAL AREAS: PROBLEMS AND PERSPECTIVES*, Proceedings, November 1993.

Κατοχιανού, Δ. (1993): "Περιβαλλοντικές Μελέτες και Προγράμματα στο ΚΕΠΕ" στα Πρακτικά του Συνεδρίου για το Περιβάλλον, Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης, της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Κέρκυρα, 1993.

Κατοχιανού, Δ. (1993):"Συγκριτικά Πλεονεκτήματα της Ελλάδας για τη Δημιουργία μιας Τεχνόπολης" στο *Μια Τεχνόπολη στη Θεσσαλία*, Πρακτικά Ημερίδας, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος 1993.

Κατοχιανού, Δ. (1992):"The Greek System of Cities", *Ekistics*, V. 59 No 352/353, 1992.

Κατοχιανού, Δ. και Κομίλης, Π. (1991): *Περιφερειακή Πολιτική.* Έκθεση Ομάδας Εργασίας Πενταετούς Προγράμματος 1988-92, ΚΕΠΕ, 1991.

Κατοχιανού, Δ. (1990): "Προστασία και Αναβάθμιση του Περιβάλλοντος", "Περιφερειακή Πολιτική", "Περιφέρεια Αττικής" στο *Η Ανάπτυξη της Ελλάδας. Παρελθόν, Παρόν και Προτάσεις Πολιτικής*, ΚΕΠΕ, 1990.

Κατοχιανού, Δ. και Θεοδωρή-Μαρκογιαννάκη, Ε. (1989): *Το Ελληνικό Σύστημα Αστικών Κέντρων.* ΚΕΠΕ, Σειρά Επιστημονικών Μελετών, 1989.

Κατοχιανού, Δ. (1988): " Κοινωνική και Οικονομική Σημασία των Πληθυσμιακών Ανακατατάξεων στη Μεταπολεμική Ελλάδα", στο *Ευρωπαϊκή Δημογραφική Καινότητα. Η Θέση της Ελλάδας.* Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών (ΕΔΗΜ), Αθήνα, 1988.

Κατοχιανού, Δ. (1984): *Κλαδική-Χωρική Ανάλυση της Ελληνικής Μεταποίησης.* ΚΕΠΕ,

Σειρά Επιστημονικών Μελετών, 1984.

Κατοχιανού, Δ. (1986): *Προστασία και Αναβάθμιση του Περιβάλλοντος*. Έκθεση για το Πρόγραμμα 1983-87, ΚΕΠΕ, 1986.

Κατοχιανού, Δ. (1980): "Αστικές και Κοινωνικές Αναδιαρθρώσεις", στο *Προβλήματα Περιφερειακής Οικονομικής Αναπτύξεως*, Έκδοση Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Θεσσαλονίκης, 1980.

Κατοχιανού, Δ. (1980): *Χωροταξική Πολιτική* Έκθεση Ομάδας Εργασίας Πενταετούς Προγράμματος 1976-1980, σύνταξη παραρτήματος με πίνακες χάρτες και κείμενα, ΚΕΠΕ, 1980.

Κατοχιανού, Δ. (1976): *Το Περιβάλλον, Προστασί, Βελτίωση και Ανάπτυξη*. Έκθεση Ομάδας Εργασίας Πενταετούς Προγράμματος 1976-80, σύνταξη της Έκθεσης, ΚΕΠΕ.

Κατοχιανού, Δ. (1976): "Οι Οικολογικές Απόψεις της Οικονομικής Αναπτύξεως στην Ελλάδα", στα *Θέματα Περιβάλλοντος*, Νο 4, 11, 1976.

Κατοχιανού, Δ. (1975): "Τουρισμός και Περιβάλλον" στο *Τουριστικαί Μελέται*, Νο 2, Ε', 1975.

Κατοχιανού, Δ. (1973): "Ρύπανσις και Χωροταξία-Πολεοδομία" στο *Συμπόσιο Περιβάλλοντος*, ΕΜΠ, 1973.

Κατοχιανού, Δ. (1972): *Χωροταξικαί-Πολιτιστικαί Απόψεις του Περιβάλλοντος*. Έκθεση Ομάδας Εργασίας, Σχεδίου Προτύπου Μακροχρονίου Αναπτύξεως 1973-1987, Σύνταξη της Έκθεσης, ΚΕΠΕ, 1972.

Κατοχιανού, Δ. *(1976): Χωροταξική Μελέτη Εθνικού Δικτύου Αστικών Κέντρων*. ελληνικά και αγγλικά, ΚΕΠΕ, 1967.

ΤΕΕ, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, XVI Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής (1993): *Αναγκαίες Δράσεις για το Περιβάλλον*. Αθήνα, Ιούνιος 1993.

OECD (1983): *Environmental Policies in Greece*. Paris.

Υπουργείο Γεωργίας (1989): *Παρθένα Φύση-Εθνικοί Δρυμοί*. Φυλλάδια.

Υπουργείο Εσωτερικών Διεύθυνση Προγραμματισμού και Μελετών (1987): *Πίνακες Αξιόλογων Οικισμών της Χώρας*. Αθήνα.

Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (1984): *Προτάσεις Χωροταξικής Οργάνωσης 50 Νομών της Χώρας*. Αθήνα.

Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού, Τμήμα Διαχείρισης Περιβάλλοντος (1991): *Προστασία Τόπων Ιδιαιτέρου Φυσικού Κάλλους*. Έγγραφο Αρ. Πρωτ. Ο.Ε. 7074/2214, 5/6/91.

World Bank-The European Investment Bank (1990): *The Environment Program for the Mediterranean*.