

Γεωγραφίες

Αρ. 36 (2020)

Γεωγραφίες, Τεύχος 36, 2020



ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΓΡΟΤΙΚΩΝ ΤΟΠΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ; ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ 2000- 2020

Γιώργος Βλάχος, Βασίλης Δέτσης, Θανάσης Κίζος

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΓΡΟΤΙΚΩΝ ΤΟΠΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ; ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ 2000-2020

Γιώργος Βλάχος¹, Βασίλης Δέτσης² και Θανάσης Κίζος³

Περίληψη

Το αγροτικό τοπίο αποτελεί πολύ σημαντικό παραγωγικό, περιβαλλοντικό αλλά και συμβολικό πόρο στις κοινωνίες της Ευρώπης. Στην εργασία επιχειρούμε να (α) καταγράψουμε αναφορές, διαφορετικά μέτρα και είδη παρεμβάσεων που αφορούν το αγροτικό τοπίο στην Ελλάδα και περιλαμβάνονται σε προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης και ανάπτυξης της υπαίθρου, Προεδρικά Διατάγματα και Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις για οριοθέτηση και διαχείριση Προστατευόμενων Περιοχών καθώς και Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια, (β) να εκτιμήσουμε το βαθμό εφαρμογής τους και (γ) να συζητήσουμε την αποτελεσματικότητα εφαρμογής τους. Η αποτελεσματικότητα εκτιμάται με βάση την εφαρμογή στην πράξη και τις επιπτώσεις της εφαρμογής αυτής στη διατήρηση του μωσαϊκού, στη διατήρηση/προστασία συγκεκριμένων γραμμικών στοιχείων ή/και φυσικής βλάστησης, και στην προστασία καλλιεργητικών συστημάτων που συντηρούν το αγροτικό τοπίο. Τα αποτελέσματα δείχνουν σημαντική υστέρηση μεταξύ διακηρύξεων και στόχων από τη μια και της εφαρμογής των μέτρων πολιτικής από την άλλη, με αποτέλεσμα η τελική επίδρασή τους στο τοπίο να είναι περιορισμένη.

Λέξεις κλειδιά: Αγροτικό τοπίο, Ελλάδα, μωσαϊκό, προστατευόμενες περιοχές, στοιχεία τοπίου

Agricultural Landscape Protection in Greece? A critical appraisal of protection policies 2000-2020

Giorgos Vlachos, Vassilis Detsis, Thanassis Kizos

Abstract

Agricultural landscapes are very important productive, environmental and cultural resources in European societies. In this paper, we (a) record mentions, measures and approaches for and of the agricultural landscapes of Greece in official documents that include Agricultural and Rural Development Measures, Decisions for setting up Protected Areas and Regional Land Use Plans; (b) assess their implementation; (c) discuss the effectiveness of their implementation. The appraisal is performed on the basis of the preservation of the landscape mosaic, preservation/conservation of specific linear elements and/or natural vegetation and the protection of farming systems that characterize an agricultural landscape. Results show a significant delay between what is written and what is applied and consequently the actual impact on agricultural landscapes is limited.

Key words: Agricultural Landscape, Greece, mosaic, protected areas, landscape features

1. Επικ. Καθηγητής, Τμήμα Αγροτικής Οικονομίας και Ανάπτυξης, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, gvlahos@aua.gr

2. Επικ. Καθηγητής, Τμήμα Οικιακής Οικονομίας και Οικολογίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, detsis@hua.gr

3. Καθηγητής, Τμήμα Γεωγραφίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, akizos@aegean.gr

1. Εισαγωγή

Η έννοια του τοπίου σήμερα χρησιμοποιείται από πολλές επιστημονικές περιοχές. Μια από τις χρήσεις αυτές είναι ως χωρικό επίπεδο κατάλληλο για την κατανόηση της αλληλεπίδρασης μεταξύ φυσικού περιβάλλοντος και ανθρώπινων παρεμβάσεων (Plieninger κ.ά., 2015). Αυτό αναγνωρίζεται και σε επίπεδο χάραξης πολιτικών, καθώς σύμφωνα με τον ορισμό στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο: «Ως “Τοπίο” ορίζεται μια ζώνη ή μια περιοχή όπως γίνεται αντιληπτή από ντόπιους ή από επισκέπτες, τα οπτικά χαρακτηριστικά και ο χαρακτήρας της οποίας είναι το αποτέλεσμα φυσικών ή/και πολιτισμικών (δηλαδή ανθρώπινων) δράσεων». (Κεφ. 1, άρθρο 1).

Σύμφωνα με τους Jones κ.ά., (2007) ο ορισμός αυτός αντανακλά ότι το τοπίο αποτελεί προνομιακό πεδίο για τη συζήτηση της βιώσιμης ανάπτυξης, ενώ η Σύμβαση αποτελεί το καθοδηγητικό κείμενο τόσο για σχεδιασμό στρατηγικών και πολιτικών διαχείρισης και διακυβέρνησης του τοπίου, όσο και για σημαντικό μέρος της έρευνας για τα τοπία, τις μεταβολές τους και την πρόσληψη και αποτίμησή τους από διαφορετικές κοινωνικές ομάδες (Conrad κ.ά., 2011). Οι προσλήψεις του τοπίου, κεντρικό αντικείμενο της πολιτισμικής γεωγραφίας ήδη από το τελευταίο τέταρτο του προηγούμενου αιώνα, προχωρούν πέρα από τη διαπίστωση ότι το τοπίο αποτελεί πολιτισμική κληρονομιά φυσικής εξέλιξης και ανθρώπινης επίδρασης. Αναγνωρίζουν ότι εξίσου σημαντική με την υλική διάσταση του χώρου είναι και η άυλη, που περιλαμβάνει σύμβολα, νοήματα και ιδεολογίες. Η συζήτηση σχετικά με το πού «τελειώνει» η φύση και ξεκινάει η «πολιτισμική διάσταση» του τοπίου είναι ακόμη ενεργή (Plieninger κ.ά., 2015) και περιτρέφεται γύρω από τέσσερις έννοιες (Angelstam κ.ά., 2013) που αντιστοιχούν και σε διαφορετικούς τρόπους θεώρησης του τοπίου:

(α) το τοπίο είναι αποκλειστικά φυσικό φαινόμενο (μια «βιοφυσική» ερμηνεία του τοπίου),

(β) το τοπίο ως «φύση» με ανθρώπινα τεχνουργήματα (μια ανθρωποκεντρική ερμηνεία),

(γ) το τοπίο ως μια γνωστική (cognitive) αναπαράσταση του χώρου (μια άυλη ερμηνεία) και

(δ) το τοπίο ως «ολότητα» που περιλαμβάνει υλικές και πολιτισμικές διαστάσεις (μια κοινωνικο-οικολογική ερμηνεία).

Στην εργασία αυτή, υιοθετούμε μια προσέγγιση που φέρει στοιχεία από τη δεύτερη και τέταρτη θεώρηση του τοπίου, δηλαδή ότι εμπεριέχει ανθρώπινα τεχνουργήματα που δημιουργούνται και αλληλο-διαμορφώνονται με τους φυσικούς πόρους, αλλά ότι είναι και μια «ολότητα», ότι δηλαδή αποτελεί μια οντότητα που είναι κάτι επιπλέον από τη συνάρθρωση των φυσικών και ανθρωπογενών χαρακτηριστικών του. Ως τέτοια οντότητα, χαρακτηρίζεται και από λειτουργίες και ιδιότητες που γίνονται αντιληπτές μόνο στη χωρική κλίμακα του τοπίου και όχι σε αυτή των επιμέρους χαρακτηριστικών του (Plieninger κ.ά., 2015). Οπότε έχει νόημα να μιλάμε για λειτουργίες και υπηρεσίες τοπίου (landscape functions/services). Ιδιαίτερα σε αγροτικά τοπία, όπου το μωσαϊκό των διαφορετικών καλύψεων/χρήσεων αλλά και πρακτικών διαχείρισης της γης μπορεί να είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο, η χωρική κλίμακα του τοπίου είναι συχνά η πλέον κατάλληλη για να αποτιμηθούν οι ευρύτερες επιπτώσεις των πρακτικών αυτών. Επομένως, σε πολλές περιπτώσεις πολιτικές ή θεσμικές παρεμβάσεις με αναπτυξιακούς στόχους ή στόχους προστασίας στην ύπαιθρο ή σε αγροτικά συστήματα, πρέπει να περιλαμβάνουν το αγροτικό τοπίο ή/και τα χαρακτηριστικά του στις πρόνοιες και προβλέψεις του.

Στη συνέχεια και αφού παρουσιαστούν σύντομα τα κυριότερα χαρακτηριστικά των ελληνικών αγροτικών τοπίων, επιχειρούμε να καταγράψουμε συγκεκριμένες αναφορές σε χαρακτηριστικά ή απευθείας στο τοπίο από διαφορετικά μέτρα και είδη παρεμβάσεων (αγροτικών, περιβαλλοντικών και χωροταξικών) που αφορούν το αγροτικό τοπίο και περιλαμβάνονται σε θεσμικά κείμενα όπως τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης και ανάπτυξης της υπαίθρου, Προεδρικά Διατάγματα και Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις για καθορισμό και διαχείριση Προστατευόμενων Περιοχών, καθώς επίσης Περιφερειακά και Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια και άλλες χωροταξικές ρυθμίσεις. Με βάση τις αναφορές αυτές και όπου είναι εφικτό εκτιμούμε το βαθμό εφαρμογής τους και συζητάμε την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής τους. Η αποτελεσματικότητα εκτιμάται με βάση την εφαρμογή στην πράξη και τις επιπτώσεις της εφαρμογής αυτής στη διατήρηση του μωσαϊκού, στη διατήρηση/ προστασία συγκεκριμένων γραμμικών στοιχείων ή/και φυσικής βλάστησης και στην προστασία καλλιεργητικών συστημάτων που συντηρούν το αγροτικό τοπίο.

2. Το αγροτικό τοπίο στην Ελλάδα

2.1. Φυσικό περιβάλλον

Η γεωλογική δομή της χώρας χαρακτηρίζεται από μεγάλη ποικιλία σχηματισμών, αποτέλεσμα της σύνθετης γεωλογικής ιστορίας και εξέλιξής της. Ο ελληνικός χώρος δημιουργήθηκε στη ζώνη σύγκλισης και παραμόρφωσης των πετρωμάτων μεταξύ των λιθοσφαιρικών πλακών της Ευρασίας και της Αφρικής, ενώ η συνεχιζόμενη υποβύθιση της αφρικανικής πλάκας κάτω από τη μικρο-πλάκα του Αιγαίου διατηρεί γεωλογικά ενεργές πολλές περιοχές της χώρας. Προκύπτει έτσι ανάγλυφο λοφώδες, με έντονες και πολύ έντονες κλίσεις και σχετικά περιορισμένες επίπεδες εκτάσεις, κυρίως παραθαλάσσιες. Η ποικιλία αυτή ισχύει και για τους εδαφικούς σχηματισμούς, συχνά με σημαντικές διαφοροποιήσεις σε πολύ μικρές αποστάσεις. Αυτό φαίνεται από την κατάταξη σε κατηγορίες υψομέτρου: οι πεδινές περιοχές (υψόμετρο 0-400) αντιστοιχούν σε περίπου 53% της έκτασης της χώρας, οι ημιορεινές περιοχές (υψόμετρο 401-600 & 601-800 αν η κλίση είναι <3%) σε 18% της έκτασης και οι ορεινές περιοχές (υψόμετρο >800 ή 601-800 με κλίση >3%) στο 29%.

Το κλίμα της Ελλάδας χαρακτηρίζεται ως μεσογειακό, με ήπιους και βροχερούς χειμώνες, σχετικά θερμά και ξηρά καλοκαίρια και μεγάλη ηλιοφάνεια, με σαφή διάκριση του έτους σε μια ψυχρή και βροχερή χειμερινή περίοδο (από μέσα Οκτωβρίου μέχρι το τέλος Μαρτίου) και μια θερμή και άνομβρη περίοδο (από τον Απρίλιο έως και τον Οκτώβριο). Το ιδιαίτερο ανάγλυφο της ελληνικής χερσονήσου προσδίδει ποικιλία κλιματικών τύπων, πάντα στο πλαίσιο του μεσογειακού κλίματος. Το κυριότερο χαρακτηριστικό της ποικιλομορφίας αυτής είναι η μεγάλη ποικιλία μικροκλιμάτων με σημαντικές διαφοροποιήσεις όσον αφορά τη βροχόπτωση και τη θερμοκρασία σε μικρές σχετικά γεωγραφικές αποστάσεις (ακόμη και λίγων χιλιομέτρων), εξαιτίας της πολυδιάσπασης του αναγλύφου και της ακτογραμμής, αλλά και των έντονων κλίσεων.

2.2. Ανθρώπινες παρεμβάσεις

Η κάλυψη γης στην Ελλάδα είναι αποτέλεσμα του κλίματος, των εδαφών και των ανθρώπινων παρεμβάσεων. Οι κυρίαρχες διαπλάσεις είναι σχετικές με με-

σογειακού τύπου οικοσυστήματα και αποτελούνται από φυτά προσαρμοσμένα στις συνθήκες του κλίματος. Οι διαπλάσεις αυτές είναι (Blondel κ.ά., 2010):

(α) Μακία βλάστηση, που αποτελείται από δέντρα και θάμνους αείφυλλων, σκληρόφυλλων φυτών που φύονται πολύ κοντά μεταξύ τους και σχηματίζουν συχνά συστάδες. Τυπικά φυτά είναι, ενδεικτικά, η αείφυλλη βελανιδιά (πουνάρι ή πρίνος, *Quercus coccifera*) και ο σχίνος (*Pistacia lentiscus*). Η μακία εμφανίζεται σε ποικιλία εδαφών και σε υψόμετρα από τη θάλασσα ως και τα 600-700 μ.

(β) Φρύγανα, που είναι χαμηλοί θάμνοι εποχιακά διμορφικών φυτών (εναλλαγή φύλλων φθινόπωρο και άνοιξη), συνήθως με ύψος ως 1μ. που φύονται σε ποικιλία εδαφών και σε σχετικά χαμηλά υψόμετρα. Μερικά από τα πιο κοινά φρύγανα είναι η αστοιβή (*Sarcopoterium spinosum*), η λαδανιά (*Cistus sp.*), κ.ά. Τα φρύγανα απαντώνται σε όλα τα νησιά και σε μεγάλο μέρος της Νότιας Ελλάδας και αποτελούν μια από τις σημαντικότερες καλύψεις γης στις ξηρότερες περιοχές, καθώς είναι ιδιαίτερα ανθεκτικά στην ξηρασία και στη βόσκηση. Συχνά απαντώνται μαζί με μακία βλάστηση.

(γ) Δάση κωνοφόρων που συναντώνται σε συστάδες ή σε δάση. Απαντώνται, με διαφορετικά είδη, από παράκτιες περιοχές (κυρίως πεύκη, *Pinus sp.*), ως μεγάλη (μαύρη πεύκη, *Pinus nigra* και έλατα, *Abies sp.*) και πολύ μεγάλα υψόμετρα.

(δ) Δάση πλατύφυλλων φυλλοβόλων που απαντώνται σε υγρές περιοχές ή/και σε υψηλότερα υψόμετρα και αποτελούνται από βελανιδιές *Quercus ithaburensis* (ή *Q. aegilops* ή *Q. macrolepis* –σε σχετικά ξηρές θέσεις– *Q. pubescens*, *Q. cerris* και *Q. infectoria*), ενώ σε μεγαλύτερα υψόμετρα απαντώνται και είδη όπως οξιά (*Fagus orientalis*, *F. sylvatica*), γαύρος (*Carpinus sp.*), σφένδαμος (*Acer sp.*), αλλά και γραμμικά συστήματα με πλατάνια (*Platanus orientalis*), κ.ά.

Οι διαπλάσεις αυτές οδηγούν σε αντίστοιχες χρήσεις γης. Η ανάλυση από την ΕΛΣΤΑΤ δίνει τις εξής κατηγορίες: βοσκότοποι 15,3%, καλλιεργούμενες εκτάσεις και αγραναπαύσεις 38,7%, δασικές εκτάσεις 39,1%, άλλες εκτάσεις (που περιλαμβάνουν εκτάσεις χωρίς βλάστηση, παραλίες κ.λπ. αλλά και ορυχεία, χώρους απόθεσης απορριμμάτων κ.λπ.) 4,4%. Οι γεωργικές καλύψεις γης με βάση την ανάλυση των Τσιλιμίγκα και Κίζου (2014) που περιλαμβάνουν και την

ένταση των καλλιεργητικών πρακτικών χωρίζονται στις εξής 5 κατηγορίες:¹

(i) Εκτατικές αρόσιμες εκτάσεις, που αφορά ετήσιες καλλιέργειες χαμηλών σχετικά εισροών (κυρίως σιτηρά) της κατηγορίας του CORINE «Μη αρδεύσιμη αρόσιμη γη» (211),

(ii) Εντατικές αρόσιμες εκτάσεις και μόνιμες φυτείες, που αφορά καλύψεις γης υψηλών σχετικά εισροών: ετήσιες καλλιέργειες (βιομηχανικά φυτά, ορυζώνες, λαχανικά και κτηνοτροφικά φυτά), αμπελώνες και δενδρώνες υψηλών (καρποφόρα), των κατηγοριών του CORINE «Μόνιμα αρδεύσιμη γη» (212), «Ορυζώνες» (213), «Αμπελώνες» (221), «Οπωροφόρα δένδρα και φυτείες με σαρκώδεις καρπούς» (222), «Ετήσιες καλλιέργειες που συνδέονται με μόνιμες καλλιέργειες» (241), «Σύνθετα συστήματα καλλιέργειας» (242)

(iii) Μόνιμες εκτατικές καλλιέργειες, που αφορά την κατηγορία του CORINE «Ελαιώνες» (223),

(iv) Βοσκότοποι, που αφορά καλύψεις που συνήθως χρησιμοποιούνται για βόσκηση σε ημι-εντατικά ή εκτατικά κτηνοτροφικά συστήματα και καλύπτει τις κατηγορίες του CORINE «Λιβάδια» (231), «Γη που καλύπτεται κυρίως από τη γεωργία με σημαντικές εκτάσεις φυσικής βλάστησης» (243) και «Φυσικοί Βοσκότοποι» (321),

(v) Δάση, που αφορά δασικές διαπλάσεις που χρησιμοποιούνται από αγροτικά (αγροδασικά, κτηνοτροφικά ή γεωργικά) συστήματα και περιλαμβάνει τις κατηγορίες του CORINE «Σκληροφυλλική βλάστηση» (323), «Μεταβατικές δασώδεις θαμνώδεις εκτάσεις» (324), «Εκτάσεις με αραιή βλάστηση» (333).

Οι κατηγορίες που προέκυψαν καταλαμβάνουν συνολικά περίπου το 78% της συνολικής έκτασης της επικράτειας. Όπως είναι αναμενόμενο, στα ορεινά και στα ημιορεινά κυριαρχούν τα δάση και οι βοσκότοποι (95% και 75% της συνολικής έκτασης αντίστοιχα), ενώ στα πεδινά είναι σημαντικές οι αροτραίες καλλιέργειες (44% περίπου της συνολικής έκτασης), αλλά απαντώνται και βοσκότοποι και δάση.

3. Πολιτικές και μέτρα προστασίας

Τα αγροτικά τοπία βρίσκονται σε μια κατάσταση αέναης μεταβολής. Το τελικό κριτήριο αξιολόγησης είναι

το αν οι μεταβολές διατηρούν, επανακτούν όπου έχει νόημα, ή και διαμορφώνουν αξίες του τοπίου που καλύπτουν ανάγκες κοινωνικών ομάδων αλλά και σέβονται φυσικές διεργασίες. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για το Τοπίο προσδιορίζει τρία εργαλεία για το σκοπό αυτό:

1. την Προστασία του τοπίου, δηλαδή δράσεις για τη συντήρηση και διατήρηση των σημαντικών ή χαρακτηριστικών ιδιοτήτων ενός τοπίου,

2. τη Διαχείριση του τοπίου, δηλαδή δράσεις από τη σκοπιά της αειφόρου ανάπτυξης για να διασφαλιστεί η καλή κατάσταση του τοπίου, έτσι ώστε οι αλλαγές που φέρνουν οι κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές διαδικασίες να είναι ελεγχόμενες και συμβατές,

3. το Σχεδιασμό του τοπίου, δηλαδή δράση με προοπτική για τη βελτίωση, την αποκατάσταση ή τη δημιουργία νέων τοπίων.

Η χρήση κάθε εργαλείου ή συνδυασμού εργαλείων εξαρτάται από την περίπτωση.

Οι παράγοντες που διαμορφώνουν το τοπίο είναι πολλοί, συνεπώς και οι αποφάσεις των ανθρώπων ή των ομάδων, σε διάφορους τομείς ή/και δραστηριότητες, που επιδρούν στο τοπίο είναι εξίσου ποικίλες. Συνεπώς, μια μεγάλη ποικιλία από διαφορετικά μέτρα πολιτικής που επηρεάζουν τις αποφάσεις των ανθρώπων και κατ'επέκταση το τοπίο μπορούν να θεωρηθούν παράγοντες διαμόρφωσης των τοπίων. Θα μπορούσε κάποιος να κατατάξει τέτοιες πολιτικές ανάλογα με τη στόχευση σε μέτρα που επιδιώκουν άμεση επίδραση στο τοπίο (π.χ. μέτρα για τη διατήρηση στοιχείων του τοπίου) και μέτρα με διαφορετική στόχευση που επηρεάζουν όμως το τοπίο, όπως για παράδειγμα μέτρα αγροτικής πολιτικής που προωθούν εξειδίκευση των εκμεταλλεύσεων σε λίγες καλλιέργειες. Χρησιμοποιώντας ως κριτήριο τα εργαλεία πολιτικής που χρησιμοποιούνται, θα μπορούσαν να καταταγούν σε μέτρα κανονιστικά, παροχής κινήτρων, σύνδεσης με την αγορά αλλά και σε ήπιες μορφές παρέμβασης όπως ενημέρωση και ευαισθητοποίηση. Στην ανάλυσή μας επιλέξαμε να αναφερθούμε σε όλες αυτές τις κατηγορίες, με έμφαση σε δύο τομείς πολιτικής: ο πρώτος είναι αυτός της αγροτικής πολιτικής και της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης. Οι λόγοι για τους οποίους επιλέξαμε να εξετάσουμε αυτήν την πολιτική είναι, πέραν του εννόητου ότι αυτά τα μέτρα πολιτικής εφαρμόζονται

στον αγροτικό χώρο, ότι η εφαρμογή τους έχει ήδη ένα ιστορικό βάθος, ενώ σχεδιάζονται, εφαρμόζονται, παρακολουθούνται και αξιολογούνται ακολουθώντας συγκεκριμένες διαδικασίες με αποτέλεσμα την απόκτηση τεχνογνωσίας από το διοικητικό μηχανισμό τους. Επιπροσθέτως, στα πλαίσια των πολιτικών αυτών χρησιμοποιείται μεγάλη ποικιλία εργαλείων πολιτικής, καθιστώντας τα προνομιακό πεδίο για τη μελέτη της επίδρασης των μέτρων πολιτικής στο τοπίο.

Εκτός από την αγροτική πολιτική και την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης, εξετάστηκαν και μέτρα περιβαλλοντικής πολιτικής που εφαρμόζονται στην Ελλάδα και είτε μέσα στους άμεσους στόχους τους περιλαμβάνουν την προστασία του τοπίου, όπως π.χ. η πολιτική για τις προστατευόμενες περιοχές, είτε θεωρήθηκε ότι έχουν άμεση επίδραση στο τοπίο ακόμα και αν δεν το περιλαμβάνουν στους διακηρυγμένους στόχους τους, όπως οι πολιτικές για τη χρήση της γης και το σχεδιασμό του χώρου.

Η διάκριση αυτή δεν περιλαμβάνει όλες τις πολιτικές που δυνητικά επιδρούν στα αγροτικά τοπία, καθώς μια πλήρης λίστα θα περιελάμβανε και πολιτικές πολεοδομικού σχεδιασμού, οικονομικής ανάπτυξης, τον Αναπτυξιακό Νόμο, κ.λπ. Στην εργασία αυτή εστιάζουμε σε πολιτικές που –δυνητικά τουλάχιστον– έχουν άμεση ή έμμεση αλλά σημαντική συνεισφορά στην προστασία αγροτικών τοπίων ή/και χαρακτηριστικών τους.

4. Μέθοδος

Για να απαντηθούν τα παραπάνω ερωτήματα, ακολουθήθηκε μέθοδος με δύο σκέλη:

Για τις πολιτικές αγροτικής ανάπτυξης – ανάπτυξης της υπαίθρου γίνεται:

1. καταγραφή των μηχανισμών χρηματοδότησης (γεωγραφική διάσταση, δυνητικοί δικαιούχοι, επιλέξιμες δαπάνες),

2. παρουσίαση της πορείας υλοποίησης και των εκροών των δράσεων (πληρωμές, δικαιούχοι και εκτάσεις) με γεωγραφική τους διάσταση όπου υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα.

Οι συγκεκριμένες πολιτικές που εξετάζονται είναι (Πίνακας 1): (α) η «Πολλαπλή συμμόρφωση» και συγκε-

κριμένα οι προβλέψεις για Ακαλλιέργητα περιθώρια, Αμειψισπορά, Διατήρηση αναβαθμίδων και (β) το λεγόμενο «Πρασίνισμα» με τις προβλέψεις για Εναλλαγή καλλιεργειών, Διατήρηση βοσκότοπων, Περιοχές οικολογικής σημασίας που αφορά το λεγόμενο πρώτο πυλώνα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) και τα Μέτρα για (i) ανακατασκευή αναβαθμίδων, (ii) φυτοφράκτες, (iii) το τοπίο της Σαντορίνης, (iv) το τοπίο της Άμφισσας, (v) Δασώσεις Γεωργικών Γαιών (ΠΑΑ 2007-2013), (vi) Δάσωση και δημιουργία δασικών εκτάσεων (ΠΑΑ 2014-2020) και (vii) Εγκατάσταση-Συντήρηση γεωργο-δασοκομικών συστημάτων από τα «Αγρο-περιβαλλοντικά μέτρα» στο 2ο πυλώνα της ΚΑΠ που αφορά την αποκαλούμενη «Ανάπτυξη της Υπαίθρου».

Για τις χωροταξικές πολιτικές και για τις πολιτικές που αφορούν προστατευόμενες περιοχές, δεν υπάρχει σαφής χρηματοδότηση δράσεων, οπότε μετρήθηκαν οι αναφορές σε λέξεις κλειδιά στα εγκεκριμένα και δημοσιευμένα έγγραφα (Προεδρικά Διατάγματα, Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις, κ.λπ.). Οι λέξεις κλειδιά που χρησιμοποιήθηκαν είναι: «τοπίο», «αγροτικό τοπίο», «πολιτισμικό τοπίο» και παράγωγα (τοπία, τοπίου, τοπίων), «μωσαϊκό», «αναβαθμίδες/πεζούλες/αναβαθμοί», «φυτοφράκτες». Σε ορισμένες περιπτώσεις στα ΠΧΣ στα «χαρακτηριστικά τοπίου» μετρήθηκαν αναφορές όχι στον όρο «χαρακτηριστικά», αλλά σε άμεση απαρίθμηση συγκεκριμένων χαρακτηριστικών του τοπίου της περιφέρειας. Οι χωροταξικές πολιτικές και πολιτικές προστασίας της φύσης που διερευνήθηκαν είναι: (α) τα Περιφερειακά Χωροταξικά Σχέδια (ΠΧΣ) των 13 περιφερειών της χώρας, (β) τα Εθνικά Χωροταξικά Σχέδια για Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, για Τουρισμό και (γ) τα Διαχειριστικά Σχέδια των Προστατευόμενων Περιοχών.

Η διαδικασία ολοκληρώθηκε σε τρεις φάσεις:

1. Καταγραφή όλων των μοναδικών περιπτώσεων αναφοράς των όρων αναζήτησης.

2. Ομαδοποίηση των αναφορών σε τρεις κατηγορίες: (α) αναφορά σε κείμενα τεκμηρίωσης, (β) αναφορά σε στόχους πολιτικής, (γ) αναφορά σε συγκεκριμένες πολιτικές ή μέτρα που έχουν εφαρμοστεί ή προτείνονται να εφαρμοστούν.

3. Επιλογή των περιπτώσεων (β) και (γ) και ανάλυση του περιεχομένου των αναφορών με βάση τα κρι-

Πίνακας 1. Κατανομή των παραγωγών και εκτάσεων που ενισχύονται ανά ενισχυόμενη καλλιέργεια από το Πρόγραμμα για τα Μικρά Νησιά του Αιγαίου

Ενισχυόμενη καλλιέργεια	Παραγωγοί	Στρέμματα
Δαμάσκηνα Σκοπέλου	25	223
Αμπελοοινικός τομέας	3.274	18.214
Διατήρηση παραδοσιακών ελαιώνων	41.482	673.593
Πατάτες	1.044	8.335
Τοματάκι Σαντορίνης	146	474
Αγκινάρα Τήνου	13	68
Εσπεριδοειδή	970	5.214

Πηγή: ΥΠΑΑΤ, 2019 επεξεργασία των συγγραφέων

τήρια που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση των επιπτώσεων στο αγροτικό τοπίο.

Τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για την αποτίμηση των επιπτώσεων στο αγροτικό τοπίο είναι η ρητή αναφορά στο κείμενο ή σε περίπτωση απουσίας ρητής αναφοράς η σχετική εκτίμηση των συγγραφέων για τη συμβολή της πολιτικής στη:

(α) διατήρηση της μωσαϊκότητας,

(β) διατήρηση/προστασία/ανακατασκευή συγκεκριμένων γραμμικών στοιχείων (τα σημαντικότερα εκ των οποίων για το ελληνικό αγροτικό τοπίο είναι: αναβαθμίδες για καλλιέργεια, ξερολιθιές και γενικότερα πέτρινες περιφράξεις, αρδευτικά αυλάκια, φυτοφράκτες και μονοπάτια),

(γ) διατήρηση της μορφής του αγροτικού τοπίου όπως έχει ιστορικά διαμορφωθεί (ένα ενδεικτικό χρονικό όριο είναι οι δεκαετίες 1960-1970 όταν η εκμηχάνιση και εκβιομηχάνιση της ελληνικής αγροτικής παραγωγής επιταχύνεται, αν και το όριο αυτό ενδέχεται να είναι πολύ διαφορετικό σε νησιωτικές και ορεινές περιοχές),

(δ) βελτίωση οικοσυστημικών διεργασιών με εισαγωγή νέων στοιχείων/χρήσεων,

(ε) διατήρηση/προστασία φυσικής βλάστησης,

(στ) προστασία καλλιεργητικών συστημάτων που συντηρούν το αγροτικό τοπίο.

5. Αποτελέσματα από την Εφαρμογή των Πολιτικών

5.1. Αγροπεριβαλλοντικά Μέτρα και Αγροτικό τοπίο

Στα κείμενα που έχουν σχέση με την ΚΑΠ και την Πολιτική Αγροτικής Ανάπτυξης οι αναφορές στο τοπίο ήταν αρκετά πρώιμες. Ήδη από το 1992, σαφής αναφορά γινόταν στον κανονισμό 2078/92 που εισήγαγε τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα, για τη διατήρηση «του φυσικού χώρου και του τοπίου». Ακολουθώντας αυτή τη λογική, το πρώτο αγροπεριβαλλοντικό πρόγραμμα που υποβλήθηκε από την Ελλάδα τη δεκαετία του 1990 περιλάμβανε –στην αρχική του έκδοση– ειδικές δράσεις για τη διατήρηση του αγροτικού τοπίου στα νησιά Σαντορίνη και Φολέγανδρο καθώς και στην προστατευόμενη περιοχή της Δαδιάς. Ο σχεδιασμός αυτών των δράσεων δεν εφαρμόστηκε ποτέ, ενώ κάποιες σκέψεις για τη διατήρηση και άλλων παραδοσιακών τοπίων, όπως τα μαστιχοχώρα της Χίου και οι ελαιώνες της Άμφισσας και της Κέρκυρας, δεν έφτασαν καν στο αρχικό στάδιο της υποβολής. Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι η ανταπόκριση του ελληνικού μηχανισμού διαμόρφωσης πολιτικής ήταν μάλλον προβληματική μπροστά στις καινοφανείς τότε απαιτήσεις διατήρησης του αγροτικού τοπίου, τόσο σε επίπεδο εννοιολόγησης (τι είναι αυτό που χρήζει προστασίας), όσο και σε επίπεδο επιχειρησιακής λειτουργίας (τι χρηματοδοτείται και πώς παρακολουθείται η εφαρμογή). Σε κάθε περίπτωση, δύο από τα μέτρα που εφαρμόστηκαν κατά τη

διάρκεια της πρώτης περιόδου εφαρμογής της αγροπεριβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα (1993-1999) θεωρήθηκε ότι είχαν κάποια θετική επίδραση στη διατήρηση του τοπίου. Από αυτά, το μέτρο της βιολογικής γεωργίας φαίνεται να συνετέλεσε στην επανακαλλιέργεια εκτάσεων οι οποίες είχαν εγκαταλειφθεί λόγω της μικρής αποδοτικότητας και της δυσκολίας πρόσβασης. Στην περίπτωση μάλιστα των επικλινών εκτάσεων, όπως οι ελαιώνες, σε πολλές περιπτώσεις επισκευάστηκαν οι αναβαθμίδες αφού αποκτούσε πια νόημα η συντήρησή τους (Βλάχος, 2008). Το μέτρο της μακροχρόνιας παύσης καλλιέργειας των γεωργικών γαιών για τη δημιουργία οικοτόπων επίσης θα μπορούσε να παίξει κάποιο ρόλο στη διατήρηση χαρακτηριστικών τουλάχιστον του αγροτικού τοπίου. Σε κάθε περίπτωση, μια αξιόπιστη ποσοτική εκτίμηση της επίδρασης αυτών των δράσεων στο τοπίο δεν είναι δυνατή.

Ουσιαστικά, η εφαρμογή αγροπεριβαλλοντικών δράσεων που στόχευαν στη διατήρηση του τοπίου ή στοιχείων αυτού ξεκίνησε στη χώρα μας το 2001, με δύο δράσεις που είχαν στόχο δύο εμβληματικά τοπία της χώρας, τον ελαιώνα της Άμφισσας λόγω της γεινιάσης και σύνδεσης με το Δελφικό Τοπίο και τον αμπελώνα της Θήρας και της Θηρασιάς, λόγω της ιδιαίτερης μορφής που προσέδιδαν στα αμπελοχώραφα οι τεχνικές κλαδέματος και ο τρόπος πολλαπλασιασμού. Ταυτόχρονα, άλλα δύο μέτρα ξεκίνησαν την ίδια περίοδο, το μέτρο για την ανακατασκευή των αναβαθμίσεων, στο οποίο θα αναφερθούμε αναλυτικά αργότερα, και το μέτρο συντήρησης και αναφύτευσης των φυτοφρακτών σε μία συγκεκριμένη περιοχή της χώρας ήτοι όλη τη γεωργική έκταση που γειτνιάζει με το Δάσος της Δαδιάς του «Εθνικού Πάρκου Δάσους Δαδιάς-Λευκίμης-Σουφλίου» στη Θράκη. Βέβαια η προστασία των φυτοφρακτών πρώτο στόχο είχε την προστασία της βιοποικιλότητας, αλλά ταυτόχρονα διατηρούσε το μωσαϊκό του αγροτικού τοπίου των περιοχών (Catsadorakis κ.ά., 2010· Kati και Kakalis, 2010). Το πρόβλημα του μέτρου για την αναφύτευση των φυτοφρακτών είναι ότι δεν υπήρξε καμία απολύτως ανταπόκριση από τους παραγωγούς.

Η δράση για την προστασία του παραδοσιακού τοπίου της Άμφισσας είχε να κάνει με τη διατήρηση των παλαιών ελαιοδένδρων σε μεγάλο ύψος και διάμετρο κόμης, αλλά και των αναχωμάτων που όριζαν τα όρια του αρδευόμενου με κατάκλυση αγροτεμαχίου. Η δια-

τήρηση αυτών των χαρακτηριστικών αφενός αύξανε το κόστος καλλιέργειας και συλλογής αφετέρου είχε αρνητική επίδραση στις αποδόσεις, λόγω της ηλικίας των δέντρων. Η έκταση του ελαιώνα της Άμφισσας που εντάχθηκε στη δράση έφθινε από 33.830 στρέμματα στο τέλος της πρώτης περιόδου εφαρμογής το 2006 (Βλάχος και Λουλούδης, 2014) έως το 2013 που έφτασε τα 20.810 στρέμματα, για να μηδενιστεί με το τέλος των πενταετών συμβολαίων το 2014 (Διαχειριστική αρχή ΠΑΑ, 2016). Τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι το 2019, οι εκμεταλλεύσεις που συμμετείχαν στη δράση ήταν 1.216 και δήλωσαν 31.261 στρέμματα (Διαχειριστική αρχή ΠΑΑ, 2019 & 2020).

Η δράση για την προστασία της παραδοσιακής αμπελοκομικής πρακτικής στα νησιά της Θήρας και Θηρασιάς συνίσταται στην ενίσχυση των παραγωγών για να συνεχίσουν να εφαρμόζουν τα τοπικά προσαρμοσμένα κλαδέματα μόρφωσης σε κουλούρες ή καλάθια, που αυξάνει κατά πολύ το κόστος κλαδέματος ενώ κάνει και αδύνατη την εκμηχάνιση της καλλιέργειας. Στο τέλος της πρώτης περιόδου εφαρμογής του, το 2006, είχαν ενταχθεί 655 καλλιεργητές και 7.090 στρέμματα του αμπελώνα (Βλάχος και Λουλούδης, 2014). Κατά τη διάρκεια του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2007-2013, παρατηρήθηκαν οι ίδιες αυξομειώσεις στην ενταγμένη έκταση που οφείλονταν στο χρονισμό των προκηρύξεων (Διαχειριστική αρχή ΠΑΑ, 2016). Έτσι, το 2014 ήταν ενταγμένα 6.470 στρέμματα, ενώ τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι μέχρι το τέλος του 2019 συμμετείχαν 292 παραγωγοί με 5.434 στρέμματα (Διαχειριστική αρχή ΠΑΑ, 2019 & 2020).

Το μέτρο για την ανακατασκευή αναβαθμίσεων είχε δύο περιόδους εφαρμογής, μια από 1/04/2004 έως 30/04/2004, ενώ η δεύτερη διήρκεσε από 7/3/2006 έως 28/4/2006, με συνολική δημόσια δαπάνη 35 εκατ. € και στόχους: (α) την προστασία του εδάφους από διάβρωση, (β) την καλύτερη αξιοποίηση-αποθήκευση του νερού της βροχής, (γ) τη διατήρηση του αγροτικού τοπίου και των χαρακτηριστικών του, (δ) τη βελτίωση της βιοποικιλότητας και (ε) την αποκατάσταση των οικολογικών λειτουργιών του γεωργικού χώρου (ΚΥΑ 566, Άρθρο 2). Το ύψος της ενίσχυσης ήταν ετησίως ως 45 €/στρέμμα για βοσκότοπους, 60 €/στρέμμα για ετήσιες καλλιέργειες και 90 €/στρέμμα για μόνιμες καλλιέργειες ή ανακατασκευή ως 1,285, 1,7 και 2,57

m³/στρέμμα αντίστοιχα. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι ανδικοί δικαιούχοι συμμετείχαν και σε άλλο αγροπεριβαλλοντικό μέτρο, το ποσό που είχαν λάβει από το άλλο μέτρο αφαιρούνταν από το ποσό που δικαιούνταν ως ετήσια ενίσχυση. Δικαιούχοι μπορούσαν να είναι και μη, κατά κύριο επάγγελμα, γεωργοί (λεπτομέρειες στο Kizos κ.ά., 2010).

Στην πρώτη πρόσκληση του μέτρου εγκρίθηκαν 292 αιτήσεις και 327 στη δεύτερη πρόσκληση, συνολικής έκτασης 13.776 στρ. ή 22 στρ./εκμετάλλευση (διάμεσος 12 στρ./εκμ.). Όσον αφορά την κατανομή σε νομούς, σε 23 συνολικά έχουν κατατεθεί και εγκριθεί αιτήσεις, από τις οποίες οι περισσότερες (18,7%, όλες στη 2η πρόσκληση) στη Λέσβο ενώ ακολουθούν οι νομοί Σάμου (14,2%) και Κυκλάδων (12,3%). Η συντριπτική πλειονότητα των εκτάσεων (93%) αφορά μόνιμες καλλιέργειες και λιγότερο ετήσιες καλλιέργειες και βοσκότοπους. Όπως αναφέρουν οι Kizos κ.ά. (2010), σήμερα είναι πιθανότερο να υπάρχουν ακόμη αναβαθμίδες σε μόνιμες καλλιέργειες παρά σε ετήσιες ή σε βοσκότοπους, καθώς στους βοσκότοπους οι αναβαθμίδες καταστρέφονται ταχύτερα λόγω της βόσκησης, ενώ σε ετήσιες είναι πιθανότερη η εγκατάλειψη ή/και η μετατροπή σε βοσκότοπους σε σχέση με δένδρες ή αμπελώνες.

Τα αποτελέσματα, σύμφωνα με την έρευνα των Kizos κ.ά. (2010), δείχνουν ότι σε αυτό συμμετείχαν κυρίως πολύ δραστήρια αγροτικά νοικοκυριά, δηλαδή νοικοκυριά με σημαντικά εισοδήματα εκτός των αγροτικών εκμεταλλεύσεων. Αυτό σχετίζεται με το ότι τα νοικοκυριά αυτά δεν μπορούν να συμμετάσχουν στα περισσότερα μέτρα αγροτικής πολιτικής που προορίζονται για «επαγγελματίες» παραγωγούς, αλλά και με τους περιορισμούς χρηματοδότησης αγροπεριβαλλοντικών μέτρων. Παρ' όλα αυτά, φαίνεται ότι υπάρχει μια κατηγορία νοικοκυριών που αναγνωρίζουν την υψηλή συμβολική και περιβαλλοντική αξία των αναβαθμιδών και είναι διατεθειμένα να συμμετάσχουν στη συντήρησή τους. Όμως, αν και το μέτρο αναγνωρίζει τον οικολογικό και συμβολικό ρόλο των αναβαθμιδών στην παραγωγή, στο χαρακτηρισμό και αξιολόγηση των τοπίων, εντούτοις είχε περιθωριακό ρόλο όσον αφορά τη χρηματοδότηση (λιγότερο από 1% του συνολικού προϋπολογισμού για «Ανάπτυξη της Υπαίθρου» την περίοδο 2000-2006). Η μη συνέχισή του δείχνει ότι το γενικό πλαίσιο των αγροπεριβαλλοντικών

μέτρων δεν μπόρεσε να συνεισφέρει σε μια μεγαλύτερης κλίμακας προσπάθεια συντήρησης ενός από τα πλέον εμβληματικά χαρακτηριστικά του αγροτικού τοπίου.

Όσον αφορά το μέτρο δάσωσης γεωργικής γης η περιγραφή του για την περίοδο 2007-2013 δεν περιέχει αναφορές στο τοπίο, έστω και έμμεσες. Ούτε από την εκ των υστέρων αξιολόγηση μπορεί να συναχθεί κάποιο συμπέρασμα καθώς οι χρησιμοποιούμενοι δείκτες είναι μάλλον ακατάλληλοι για το σκοπό αυτό, αν και κάλυψε –σύμφωνα με την εκ των υστέρων αξιολόγηση– πάνω από 270.000 στρέμματα. Η ίδια εικόνα διατηρείται και για το 2014-2020. Στοιχεία που αφορούν το αγροτικό τοπίο δεν αναφέρονται ρητά ούτε περιλαμβάνονται στους στόχους. Η εικόνα αντιστρέφεται στο μέτρο της ενίσχυσης των γεωργοοδασολογικών συστημάτων όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ρητά το «αγροτικό τοπίο» αλλά και τυπικά επιμέρους στοιχεία του. Η εκτέλεση του προγράμματος όμως δεν οδηγεί στην επίτευξη των σχετικών αποτελεσμάτων. Σύμφωνα με την ενδιάμεση αξιολόγηση έως και το 2019 υπάρχει ανάληψη υποχρεώσεων μόνο το 2017 για το μέτρο της δάσωσης, οι οποίες αφορούσαν τη συνέχιση της παροχής ενισχύσεων για 162.800 στρέμματα και καθόλου για το μέτρο των γεωργοοδασικών συστημάτων.

5.2. Άλλα μέτρα Αγροτικής Ανάπτυξης

Αναγνωρίζοντας τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν στη γεωργία στα μικρά νησιά του Αιγαίου πελάγους (προσβασιμότητα, υψηλό κόστος εισροών και διάθεσης των παραγόμενων προϊόντων), δημιουργήθηκε ένα ειδικό καθεστώς ενίσχυσης της γεωργίας στα μικρά νησιά του Αιγαίου, με δύο σκέλη: το πρώτο αφορούσε την ενίσχυση για τη μεταφορά εισροών από την ηπειρωτική Ελλάδα στα νησιά και το δεύτερο, που ενδιαφέρει ιδιαίτερα εδώ, την ενίσχυση της τοπικής γεωργικής παραγωγής με σκοπό τη διατήρηση παραδοσιακών καλλιεργειών. Οι καλλιέργειες που ορίστηκαν ήταν σε ορισμένες περιπτώσεις πολύ μικρές σε έκταση, π.χ. η αγκινάρα της Τήνου που ενισχύεται με 68 στρέμματα και η δαμασκηλιά της Σκοπέλου με 100 στρέμματα, οπότε η επίδραση στη διατήρηση του τοπίου είναι μάλλον περιορισμένη. Σε άλλες περιπτώσεις όμως, όπως τα μαστιχοχώρα ή οπωρώνες με εσπεριδοειδή στη

Χίο, οι εκτάσεις είναι σημαντικές, συνεπώς και η συμβολή του μέτρου στη διατήρηση του αγροτικού τοπίου είναι άξια λόγου. Σύμφωνα με τα στοιχεία που περιέχονται στο «Πρόγραμμα στήριξης των μικρών νησιών του Αιγαίου πελάγους σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΚ)229/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» κατά την περίοδο που έληξε το 2018 χρηματοδοτήθηκαν οι παρακάτω δράσεις: ενίσχυση στα Δαμάσκινα Σκοπέλου, Φασόλια και Βρώσιμο Λαθούρι (Σαντορίνη, Θηρασιά και άλλα νησιά), στις Πατάτες, στο Τοματάκι Σαντορίνης, στην Αγκινάρα Τήνου, στα Εσπεριδοειδή (Χίος, Σάμος και Κάλυμνος), στον Αμπελοοικονομικό τομέα και στο Κριθάρι Λήμνου, καθώς επίσης η διατήρηση παραδοσιακών ελαιώνων και παραδοσιακής καλλιέργειας της Μαστίχας Χίου (Πίνακας 1). Η επιδότηση της μαστίχας γινόταν με βάση την παραγόμενη ποσότητα, ενισχύθηκαν 1.474 μαστιχοπαραγωγοί ενώ οι ενισχυόμενες εκτάσεις εκτιμώνται από 11.400 έως 14.500 στρέμματα από τα περίπου 20.000 στρέμματα που υπάρχουν.

5.3. Κανονιστικά μέτρα στην Κοινή Αγροτική Πολιτική

Μια από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ δεν έγινε παραδόξως ακολουθώντας τη συνηθισμένη διαδικασία, δηλαδή με τη λήξη μιας επταετούς προγραμματικής περιόδου και την έναρξη της επομένης, αλλά ως μια «ενδιάμεση» αναθεώρηση. Το 2003 αποφασίστηκε η αποδέσμευση των ενισχύσεων από τις παραγόμενες ποσότητες, ενώ ταυτόχρονα τέθηκε ως προϋπόθεση για τη λήψη αυτών των ενισχύσεων η συμμόρφωση των παραγωγών με συγκεκριμένους κανόνες που αφορούσαν την προστασία του περιβάλλοντος, τη δημόσια υγεία και την ευημερία των ζώων, αυτό δηλαδή που ονομάστηκε πολλαπλή συμμόρφωση. Οι κανόνες αυτοί απέρρεαν από ισχύουσες οδηγίες, εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες δεν υπήρχαν κοινά κανονιστικά κείμενα. Μια τέτοια περίπτωση έλλειψης κοινών κανόνων ήταν και το τοπίο, για το οποίο τα κράτη μέλη είχαν υποχρέωση να εξειδικεύσουν μέτρα στηριζόμενα σε αρχές γενικόλογα διατυπωμένες. Στην Ελλάδα, θεσπίστηκαν διάφορες εκδοχές υποδείξεων που αφορούσαν συγκεκριμένες πρακτικές τις οποίες οι παραγωγοί είτε προτρέπονταν να εφαρμόσουν είτε, το συνηθέστερο, τους απαγορεύονταν. Αυτή τη στιγμή είναι εν ισχύ κανόνες που αφορούν στοιχεία του τοπίου, όπως η υποχρέωση να μην καταστρέφονται ξε-

ρολιθιές, αναχώματα και πρανή στα όρια των αγροτεμαχίων, τάφροι, φυτοφράκτες, υδατοσυλλογές και δενδροστοιχίες που αποτελούνται από δέντρα με ελάχιστη διάμετρο κόμης 1μ. τόσο στο περιθώριο όσο και εντός των αγροτεμαχίων. Επίσης ισχύει η απαγόρευση καταστροφής της φυσικής αυτοφυούς βλάστησης στα όρια, καθώς και σε νησίδες. Η υποχρέωση αυτή θεωρητικά αφορά όλες τις εκτάσεις για τις οποίες επισπράττεται ενίσχυση. Δεν είναι δυνατόν όμως να εκτιμηθεί έστω και αδρά η αποτελεσματικότητα των μέτρων αυτών εφόσον δεν έχουν καταγραφεί με κάποιο τρόπο τα στοιχεία του τοπίου, δεν έχουν οριστεί τα αγροτεμάχια και δεν έχουν οριοθετηθεί οι εκτάσεις για τις οποίες ισχύουν αυτοί οι περιορισμοί. Το γεγονός ότι δεν έγινε καταγραφή, ορισμός και οριοθέτηση τέτοιων στοιχείων, είχε και επιπτώσεις στις χρηματοοικονομικές εισροές της χώρας. Οι υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν θεώρησαν ως επιλέξιμες για ενίσχυση εκτάσεις που καταλαμβάνουν τα στοιχεία του τοπίου των οποίων επιδιώκεται η προστασία, π.χ. μεγάλης έκτασης υδατοσυλλογές, συστάδες δένδρων ή θάμνων. Αυτές οι εκτάσεις θεωρούνται ως μη γεωργικές εκτάσεις αφού δεν χρησιμοποιούνται για γεωργικούς σκοπούς και από την άλλη πλευρά εφόσον δεν είναι δυνατός ο έλεγχος της τήρησης των όρων προστασίας λόγω της μη οριοθέτησής τους, δεν τις συμπεριλαμβάνει στα προστατευόμενα στοιχεία. Με αυτόν τον τρόπο αποκλείονται από τις ενισχύσεις σημαντικές εκτάσεις βοσκήσιμων εκτάσεων σε ανοίγματα των θαμνότοπων και του δάσους.

Στην τελευταία αναθεώρηση της ΚΑΠ ένα σημαντικό μέρος (30%) των ενισχύσεων συνδέθηκε άμεσα με την τήρηση περιβαλλοντικών όρων και ονομάστηκε ως το «πράσινο» μέρος της ΚΑΠ (γνωστό και ως «πρασίνισμα» - greening). Τέθηκαν τρεις όροι οι οποίοι έχουν επίδραση στο αγροτικό τοπίο. Ο πρώτος, ουσιαστικά ήταν η αυστηρότερη εφαρμογή ενός ήδη υπάρχοντος περιορισμού της πολλαπλής συμμόρφωσης, του δραστικού περιορισμού αλλαγής χρήσης στους μόνιμους βοσκότοπους. Η αλλαγή χρήσης γης επιτρεπόταν μέχρι το σημείο που προκαλείται ετήσια μεταβολή 5% στην αναλογία των μόνιμων βοσκότοπων επί της συνολικής γεωργικής έκτασης. Αυτός ο περιορισμός για το 2019 επιβλήθηκε σε 115.275 εκμεταλλεύσεις (19% του συνόλου) που δήλωσαν εκτάσεις βοσκότοπων και περιελάμβανε 19.342.418 στρέμματα βοσκότοπων (το 41% της γεωργικής γης που δηλώθηκε). Οι επιπτώσεις

της εφαρμογής δεν ήταν ισοκατανεμημένες στις περιφέρειες της χώρας ούτε όσον αφορά τις εκμεταλλεύσεις ούτε όμως και τις εκτάσεις (Πίνακας 2).

Ένα άλλο στοιχείο που μεταφέρθηκε ενισχυμένο από την πολλαπλή συμμόρφωση στο «πρασίνισμα» της ΚΑΠ ήταν η πρόβλεψη για διαφοροποίηση των καλλιεργειών. Έτσι όταν οι αροτραίες καλλιέργειες της εκμετάλλευσης καταλαμβάνουν έκταση άνω των 100 στρεμμάτων θα πρέπει να υπάρχουν καλλιέργειες από τουλάχιστον δύο διαφορετικά βοτανικά γένη και καμία δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 75% της έκτασης. Όταν μάλιστα οι αροτραίες εκτείνονται σε έκταση πέραν των 300 στρεμμάτων οι καλλιέργειες έπρεπε να είναι τουλάχιστον τρεις με τουλάχιστον 5% κάλυψη. Ο πρώτος περιορισμός επηρέασε το 2019 31.440 εκμεταλλεύσεις (12% των εκμεταλλεύσεων που δήλωσαν αροτραίες καλλιέργειες) και 5.236.167 στρέμματα ή το

62% των εκτάσεων με αροτραίες καλλιέργειες. Ο δεύτερος, αυστηρότερος, περιορισμός αφορούσε το 2% των εκμεταλλεύσεων με αροτραίες (6.869 εκμεταλλεύσεις) ενώ σε 3.264.207 στρέμματα (38% των αροτραίων) θα έπρεπε να καλλιεργούνται τουλάχιστον 3 διαφορετικά φυτά. Η επίδραση στην ποικιλότητα του τοπίου σε σύγκριση με την παρουσία εκτεταμένων μονοκαλλιεργειών είναι φανερή. Το ίδιο άλλωστε συμπεραίνεται και από την εργασία των Christopoulos και Vlahos (2012), όπου, σε μια άσκηση πολυκριτηριακής αξιολόγησης, η επιβολή αμειψισποράς φαίνεται να επηρέασε την ποικιλότητα του τοπίου στην περιφέρεια Θεσσαλίας. Η αρχική σκέψη για αμειψισπορά δηλαδή εναλλαγή καλλιεργειών στον ίδιο αγρό εγκαταλείφθηκε ως ιδιαίτερα απαιτητική για τους παραγωγούς. Αξίζει να σημειωθεί ότι η πρόβλεψη για διαφοροποίηση των καλλιεργειών που περιεχόταν στις υποχρεώ-

Πίνακας 2: Εκμεταλλεύσεις και εκτάσεις με βοσκότοπους ανά περιφέρεια που περιλαμβάνονταν στη διατήρηση των μόνιμων βοσκότοπων στα πλαίσια του λεγόμενου «πρασινίσματος» (greening)

Περιφέρεια	Εκμεταλλεύσεις που εισέπραξαν άμεσες επιδοτήσεις	Εκμεταλλεύσεις που δήλωσαν μόνιμους βοσκότοπους	% επί του συνόλου	Εκτάσεις που δηλώνονται (ha)	Βοσκότοποι (ha)	Ποσοστό βοσκότοπων επί του συνόλου
Δυτικής Ελλάδας	65.246	16.009	25%	484.876,50	248.971,60	51%
Αττικής	5.204	658	13%	34.114,07	13.250,67	39%
Στερεάς Ελλάδας	49.263	6.791	14%	363.512,16	106.902,47	29%
Πελοποννήσου	84.870	6.750	8%	384.309,48	108.403,90	28%
Ιονίων νήσων	16.807	1.446	9%	72.114,83	35.403,09	49%
Ηπείρου	19.449	8.573	44%	180.880,74	135.270,46	75%
Θεσσαλίας	63.328	14.660	23%	658.884,54	251.845,22	38%
Δυτικής Μακεδονίας	20.644	8.944	43%	277.732,74	102.149,31	37%
Κεντρικής Μακεδονίας	91.974	9.121	10%	774.567,27	135.977,31	18%
Αν. Μακεδονίας Θράκης	48.972	14.916	30%	473.353,98	130.949,71	28%
Νοτίου Αιγαίου	13.657	3.714	27%	105.618,51	74.454,69	70%
Βορείου Αιγαίου	20.581	4.234	21%	158.528,20	95.117,04	60%
Κρήτης	104.468	19.459	19%	727.368,19	495.546,36	68%
Σύνολο Χώρας	604.463	115.275	19%	4.695.861,21	1.934.241,83	41%

Πηγή: ΟΠΕΚΕΠΕ, επεξεργασία των συγγραφέων.

σεις της πολλαπλής συμμόρφωσης δεν περιλάμβανε τα ελάχιστα και μέγιστα ποσοστά κάλυψης από τις διάφορες καλλιέργειες. Αποτέλεσμα της απουσίας ορίων ήταν ότι η σχετική πρόβλεψη αγνοήθηκε στην πράξη από πολλούς παραγωγούς μετά τη διαβεβαίωση της διοίκησης ότι ακόμα και αν καλλιεργούσαν από ένα στρέμμα με διαφορετικές καλλιέργειες και η υπόλοιπη έκταση παρέμενε μονοκαλλιέργεια, θα γινόταν αποδεκτό ως συμμόρφωση στην υποχρέωση.

Τέλος, η τρίτη υποχρέωση των παραγωγών για να δικαιούνται να εισπράζουν την «πράσινη ενίσχυση» ήταν να διασφαλίζουν ότι ένα μέρος της αροτραίας γης της εκμετάλλευσής τους θα αποτελεί περιοχή οικολογικής εστίασης (Π.Ο.Ε.). Αυτή η πρακτική ήταν υποχρεωτική για τις εκμεταλλεύσεις που διέθεταν πάνω από 150 στρέμματα αροτραίων καλλιεργειών και το ποσοστό που έπρεπε να αποτελεί περιοχή οικολογικής εστίασης ήταν 5%. Το κάθε κράτος μέλος επέλεξε από έναν κατάλογο καλύψεων γης, εκείνες που θεωρούσε κατάλληλες για να χαρακτηριστούν ως Π.Ο.Ε., και η χώρα μας επέλεξε να περιλάβει χαρακτηριστικά στοιχεία του τοπίου τα οποία περιέλαβε ως επιλέξιμα για Π.Ο.Ε. Αυτά ήταν (α) οι δενδροστοιχίες με την προϋπόθεση η διάμετρος της κόμης να υπερβαίνει το ένα μέτρο και η απόσταση μεταξύ των κωμών να είναι μικρότερη των 5 μέτρων, καθώς επίσης συστάδες δέντρων με αλληλεπικαλυπτόμενες κόμες και θαμνώνες. Για τις συστάδες

και τους θαμνώνες υφίσταται ο παράδοξος περιορισμός της μέγιστης έκτασης των τριών στρεμμάτων. (β) Τα ανοιχτά ρέματα και οι τάφροι άρδευσης και αποστράγγισης, εκτός των επενδεδυμένων με σκυρόδεμα. (γ) Τα ακαλλιέργητα περιθώρια κατά μήκος των ρεμάτων και των υδάτινων όγκων που λειτουργούν και ως ζώνες ανάσχεσης. Το 2019 εφαρμόστηκε η πρακτική αυτή σε 6.562.813 στρέμματα ή (44% των αροτραίων καλλιεργειών) και έτσι δημιουργήθηκαν 328.141 στρέμματα περιοχών οικολογικής εστίασης.

5.4. Χωροταξικές Πολιτικές και Πολιτικές Προστατευόμενων Περιοχών

Η ανάλυση για τα Περιφερειακά Χωροταξικά Σχέδια (ΠΧΣ) δείχνει ότι οι αναφορές σχετίζονται με την ημερομηνία ολοκλήρωσής τους. Όσα έχουν ολοκληρωθεί πριν από την Κύρωση από την Ελλάδα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το τοπίο (2010) και την υποχρεωτική συμπερίληψη του τοπίου στα ΠΧΣ ως διακριτής ενότητας, έχουν ελάχιστες αναφορές σε τοπία και σχεδόν μηδενικές σε αγροτικά τοπία ή/και χαρακτηριστικά τους. Αντίθετα, σε όσα έχουν ολοκληρωθεί αργότερα, υπάρχει σαφής ποσοτική αύξηση των αναφορών (Πίνακας 3). Οι περισσότερες αναφορές συγκεντρώνονται στην αντίστοιχη ενότητα (π.χ. στο ΠΧΣ Ηπείρου στο Άρθρο 14: «Κατευθύνσεις στρατηγικής για το Τοπίο»,

Πίνακας 3: Αναφορές σε λέξεις κλειδιά στα Περιφερειακά Χωροταξικά Σχέδια που σχετίζονται με το αγροτικό τοπίο

ΠΧΣ	Λέξεις κλειδιά				
	«τοπίο», «τοπία», «τοπίου», «τοπίων»	«αγροτικό τοπίο»	«χαρακτηριστικά τοπίου»	«αναβαθμίδες»	«φυτοφράκτες»
Ήπειρος	46	1	0		2
Αν. Μακεδονία-Θράκη	74	2	0	3	
Βόρειο Αιγαίο	105	1	1	1	
Ιόνιο	100	7	1	1	
Θεσσαλία	65				
Στερεά Ελλάδα	57	1			
Κρήτη	35				
Δυτική Ελλάδα	21				
Δυτική Μακεδονία	13				

όπου διακρίνονται ζώνες τοπίου με βάση την αξία τους, στο ΠΧΣ Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης στο Άρθρο 16 «Κατευθύνσεις στρατηγικής για το Τοπίο» με ορισμό ζωνών τοπίων, ΠΧΣ Βορείου Αιγαίου στο Άρθρο 13: «Κατευθύνσεις στρατηγικής για το Τοπίο», κ.λπ.). Εδώ ακολουθούνται οι γενικές κατευθύνσεις για διάκριση των τοπίων σε κατηγορίες με βάση την «αξία» τους (Από «Διεθνούς Αξίας» ως «Υποβαθμισμένα»). Αξίζει να σημειωθεί όμως ότι η διάκριση αυτή γίνεται συνήθως *ad hoc* και χωρίς σαφή αναφορά σε ποια κριτήρια ακολουθούνται σε κάθε ΠΧΣ για τη διάκριση αυτή. Εξάιρεση αποτελεί το ΠΧΣ Βορείου Αιγαίου, όπου στο Άρθρο 13 αναφέρεται ότι ο προσδιορισμός τύπων τοπίων θα γίνει «με βάση το χαρακτήρα που υπερσχύει, από το συνδυασμό των μορφών, λειτουργιών και αξιών: (1) τουριστικός, (2) πολιτισμικός (θρησκευτικός/αρχαιολογικός/ιστορικός), (3) περιβαλλοντικός, (4) αγροτικός, (5) αστικός, (6) αισθητικός (αρχιτεκτονικός/φυσικός), (7) παραγωγικός (μεταποιητικός)». Τα κριτήρια αξιολόγησης των τοπίων είναι: «(1) αισθητικό και φυσικό κάλλος, (2) αναγνωρισιμότητα, (3) μοναδικότητα-σπανιότητα, (4) το τοπίο ως ιδιαίτερος φυσικός πόρος, (5) αντιπροσωπευτικότητα, (6) ιδιαίτερης μορφολογικής δομής οικισμοί και στοιχεία αρχιτεκτονικής οπτικά εκτεθειμένα, (7) ήδη αναγνωρισμένα προστατευμένα τοπία, (8) υψηλής βιωματικής αξίας, (9) αναλλοίωτος χαρακτήρας». Η τελική διάκριση δεν ακολουθεί τη μέθοδο αυτή και τα κριτήρια για τον καθορισμό, καθιστώντας τα σχεδόν διακοσμητικά, αλλά και μόνο η αναφορά τους δίνει μια διάσταση ουσιαστικής προσπάθειας να συμπεριληφθεί το τοπίο και τα αγροτικά τοπία στον χωροταξικό σχεδιασμό.

Η ανάλυση των αναφορών σε συγκεκριμένα παραγωγικά συστήματα και στο τοπίο τους είναι πολύ περισσότερο περιορισμένη και αφορά σχεδόν πάντα συστήματα που χαρακτηρίζονται ως «παραδοσιακά», «χαμηλών εισροών». Μερικές χαρακτηριστικές αναφορές είναι στα ΠΧΣ Ηπείρου «ιδιαίτερη αναφορά σε ελαιώνες στο παράκτιο μέτωπο και σε στοιχεία ορεινού τοπίου», στο ΠΧΣ Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης με το «δρόμο του καπνού» για ενίσχυση του παραδοσιακού τύπου καλλιέργειας σε συνδυασμό με την πιστοποίηση του καπνού ανατολικού τύπου («μπασμάς») και η αναγνώριση ορεινών περιοχών ως «Υψηλής Φυσικής Αξίας» με στόχο την ένταξή τους σε «ειδικό καθεστώς διαχείρισης που θα επιτρέψει τη στήριξη των παραδοσιακών αγροτικών δραστηριοτήτων που συμβάλλουν στην αγροτική βιοοικι-

λότητα». Σε αρκετά ΠΧΣ υπάρχουν και σαφείς αναφορές σε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, π.χ. στο ΠΧΣ Ηπείρου αναφέρεται «προστασία, συντήρηση και ανάδειξη των παραδοσιακών κατασκευών της ορεινής υπαίθρου (αλώνια, πηγάδια, βρύσες, ξερολιθιές, εικονοστάσια, γέφυρες κ.λπ.)», αλλά και «μελέτη, προβολή και διατήρηση δεξιοτήτων που σχετίζονται με την κατεργασία της πέτρας και ειδικότερα ξερολιθικών κατασκευών με στόχο τη διατήρηση του παραδοσιακού αγροτικού τοπίου». Στο ΠΧΣ Βορείου Αιγαίου δίνονται οι εξής κατευθύνσεις για την προστασία του τοπίου: «(δ) προστασία και ανάδειξη των ιδιαίτερων φυσικών χαρακτηριστικών και της αισθητικής του τοπίου (π.χ. αγροτικά κτίσματα, μάντρες, μονοπάτια)». Στο ΠΧΣ Ιόνιων Νήσων οι κατευθύνσεις στρατηγικής για το τοπίο αναφέρονται «ιδιαίτερα για το αγροτικό τοπίο και των άλλων στοιχείων που προσδίδουν ιδιαίτερη ταυτότητα στην Περιφέρεια (όπως π.χ. οι ελαιώνες, οι πεζούλες, τα σπήλαια, τα λιμναία-θαλάσσια οικοσυστήματα, κ.λπ.) επιβάλλεται η διατύπωση κατευθύνσεων και εξειδίκευσής τους κατά ζώνη τοπίου». Στη συνέχεια αναφέρονται ξανά στοιχεία για «προστασία του αγροτικού τοπίου, με χαρακτηριστικά στοιχεία τους ελαιώνες, τις πεζούλες, τις ξερολιθιές, τα λιοτρίβια, κ.λπ. Η προστασία και οριοθέτηση των περιοχών των ελαιώνων κρίνεται επιτακτική για τη διατήρηση και ενίσχυση της παραδοσιακής αγροτικής διαδικασίας». Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι δεν βρέθηκε καμία αναφορά στο μωσαϊκό του αγροτικού τοπίου, το οποίο είναι ένα από τα πιο σημαντικά χαρακτηριστικά του και ίσως το πιο σημαντικό όσον αφορά την περιβαλλοντική του αξία.

Πολύ περισσότερες αναφορές υπάρχουν στο δομημένο τοπίο (αστικό, τουριστικό) και στην ανάγκη «προσαρμογής» οικημάτων-κτισμάτων στο υπάρχον τοπίο. Φαίνεται λοιπόν ότι δίνεται μια προτεραιότητα σε μη αγροτικά τοπία. Γενικά, η συζήτηση στα ΠΧΣ φαίνεται να επηρεάζεται και από το μέγεθος του δημοσίου ενδιαφέροντος αλλά και της εκτεταμένης παρουσίας για κάποια από τα χαρακτηριστικά του αγροτικού τοπίου (και των οικισμών του), γεγονός που αντικατοπτρίζεται στις συγκεκριμένες αναφορές σε καλλιεργητικά συστήματα (χαμηλών εισροών) και χαρακτηριστικά του τοπίου (κυρίως κατασκευές με πέτρα όπως αναβαθμίδες, αλώνια, ξερολιθιές, κ.λπ.) σε περιφέρειες με νησιά.

Στις προστατευόμενες περιοχές, χρησιμοποιήθηκαν κείμενα χαρακτηρισμού, ένας κανονισμός διοίκησης και λειτουργίας και προσωρινά μέτρα διαχείρισης. Σε όλα αυτά τα κείμενα γίνεται συχνά αναφορά σε μεθόδους

καλλιέργειας και πρακτικές, κυρίως στην επιδίωξη της μετάβασης σε βιολογικό τρόπο καλλιέργειας σε περιοχές με αυστηρότερο καθεστώς προστασίας, και λιγότερο σε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του τοπίου (Πίνακας 4). Εκεί που γίνεται τέτοια αναφορά αποκαλύπτει μία εστίαση είτε σε αξιόλογους γεωλογικούς σχηματισμούς είτε σε στοιχεία της αρχιτεκτονικής παράδοσης. Ορι-

σμένες λέξεις κλειδιά οι οποίες αναζητήθηκαν εξαιτίας της σημασίας τους στη συζήτηση περί αγροτικού τοπίου αποδείχθηκαν ανύπαρκτες στα σχετικά κείμενα όπως το «μωσαϊκό» ενώ άλλες εντασσόντουσαν σε διαφορετικό πλαίσιο, όπως τα «μονοπάτια» που συζητούνται στο πλαίσιο της διαχείρισης των επισκεπτών (π.χ. στο ΦΕΚ χαρακτηρισμού της περιοχής του Χελμού).

Πίνακας 4: Αναφορές σε λέξεις κλειδιά σε κείμενα σχετικά με Προστατευόμενες Περιοχές που σχετίζονται με το αγροτικό τοπίο

Περιοχές	Λέξεις κλειδιά					
	Τύπος περιοχής (όχι αποκλειστικά)	Έτος	«τοπίο»	«φυτοφράκτες»	«μονοπάτια»	Άλλες αναφορές
Χαρακτηρισμός Προστατευόμενης Περιοχής						
Χελμός	χερσαία	2009	8	1	3	
Κοτύχι	υγρότοπος	2009	4	1		
Βιστωνίδα	υγρότοπος	2008	3	2	1	
Καλαμάς	υγρότοπος	2009	2	2		
Έβρος	υγρότοπος	2007	1			
Ψαλίδι	υγρότοπος	2006	1			
Β. Πίνδος	χερσαία	2005	6	4	4	3 ()
Σποράδες	θαλάσσια	2003	1			
Ζάκυνθος (τροποποίηση)	θαλάσσια	2003	-	-	-	-
Ζάκυνθος	θαλάσσια	1999	6		4	
Κανονισμός διοίκησης και λειτουργίας						
Σχινιάς	υγρότοπος	2001	3		10	
Προσωρινά μέτρα						
Μήλος	χερσαία	2006	2	1		
Πάρνωνας	χερσαία + υγρότοπος	2010	4	-	3	
Πάρνωνας (Παράταση)	χερσαία + υγρότοπος	2013	-	-	-	
Αξιός	υγρότοπος	2009	1	5		
Λίμνη Κερκίνης	υγρότοπος	2006	2			
Μεσολόγγι	υγρότοπος	2006	1			
Ροδόπη	χερσαία	2009	2			

Τζουμέρκα	χερσαία	2009	13	4		
Αμβρακικός κόλπος	υγρότοπος	2008	2	2		
Βόλβη	υγρότοπος	2004	2	3		
Βόλβη (τροπ.)	υγρότοπος	2008	2	2		
Βόλβη Σχ.διχ	υγρότοπος	2012		1		
Δαδιά	χερσαία	2006	5			
Καστοριά	υγρότοπος	2012	2	1		
Πρέσπες	υγρότοπος	2009	7			

Οι γενικές αναφορές σε «τοπίο» (χωρίς τον προσδιορισμό «αγροτικό» ή άλλον συναφή) δεν φαίνεται να ακολουθούν κάποιο χρονολογικό πρότυπο αλλά εξαρτώνται από το χαρακτήρα της περιοχής. Ως γενική εικόνα ο όρος εμφανίζεται συχνότερα σε περιοχές όπου η έμφαση είναι σε χερσαίους οικοτόπους παρά σε υγρότοπους ή θαλάσσιες περιοχές. Η συχνότερη αναφορά σε χαρακτηριστικά του αγροτικού τοπίου είναι στους φυτοφράκτες με 11 αναφορές στα κείμενα που εξετάστηκαν, με συγκρίσιμη συχνότητα μεταξύ περιοχών με έμφαση σε χερσαίους οικοτόπους ή υγρότοπους. Ρητή αναφορά σε αγροτικό τοπίο ή και χαρακτηριστικές κατασκευές που εντάσσονται σε αυτό γίνεται σε τρεις περιπτώσεις: Β. Πίνδος, (αναλυτική αναφορά σε στοιχεία του αγροτικού τοπίου), Τζουμέρκα (αναφορά σε ανάγλυφο και σε στοιχεία όπως κρήνες, λιθόστρωτα, αλώνια, γέφυρες, παραδοσιακές αναβαθμίσεις και άλλες πέτρινες κατασκευές) και Πάρωνας (αφορά λιθόστρωτους δρόμους, μάντρες, αναλημματικούς τοίχους, κρήνες, στέρνες, γέφυρες, νερόμυλους) και λιγότερο στην περίπτωση των προσωρινών μέτρων της Μήλου όπου η αναφορά περιορίζεται στην περιγραφή των αγρών με ξερολιθιές.

Οι ρητές αναφορές στα στοιχεία του αγροτικού τοπίου στις περιπτώσεις των τριών εθνικών πάρκων και όχι γενικά πρέπει να ερμηνευθούν ως ένα φαινόμενο ώσμωσης της συζήτησης που αφορά την αρχιτεκτονική κληρονομιά των συγκεκριμένων περιοχών στο χαρακτηρισμό των περιοχών προστασίας. Από την άλλη ο περιορισμός στον τρόπο διαχείρισης (βιολογική γεωργία) και σε ένα μόνο στοιχείο του αγροτικού τοπίου (φυτοφράκτες) στην πλειονότητα των περιπτώσεων δείχνει μία μάλλον διεκπεραιωτική αντιμετώπιση του θέματος.

β. Συζήτηση αποτελεσματικότητας και συμπεράσματα

Ένα σημαντικό εύρημα της εργασίας είναι η σχετική απουσία του αγροτικού τοπίου ως χωρικού επίπεδου στο οποίο να εφαρμόζονται πολιτικές που αφορούν την αγροτική παραγωγή αλλά και την προστασία του περιβάλλοντος. Όπου υπάρχουν αναφορές στα κείμενα της αγροτικής πολιτικής, αυτές αφορούν είτε επιμέρους στοιχεία του τοπίου είτε επιλεγμένα συμβολικά τοπία. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η αγροτική παραγωγή αποτελεί πολύ σημαντική δραστηριότητα χρήσης και, συχνότατα, παράγοντα υποβάθμισης φυσικών πόρων (κυρίως υδατικών και εδαφικών), αλλά και της βιοποικιλότητας, φαίνεται να υπάρχει μια τάση οι όποιες παρεμβάσεις να αφορούν κυρίως τη διατήρηση (συχνά ως «μουσειοποίηση») και όχι τη βελτίωση του αγροτικού τοπίου ή των λειτουργιών του.

Στα δε κείμενα της περιβαλλοντικής πολιτικής που εξετάσαμε φαίνεται ότι οι όποιες πιο συγκεκριμένες αναφορές στην προστασία του τοπίου, στηρίζονται στην αισθητική και την πολιτισμική διάσταση και όχι στη διάσταση του τοπίου που αφορά τη βιοποικιλότητα. Οι περισσότερες μάλιστα εξ αυτών, εκτός των φυτοφρακτών, επικεντρώνονται στο δομημένο περιβάλλον. Εξαιρέση σε αυτή τη γενική εικόνα αποτελεί η ΚΥΑ του 2009 για το χαρακτηρισμό των λιμνών Μικρής και Μεγάλης Πρέσπας και της λεκάνης απορροής αυτών ως Εθνικού Πάρκου, όπου γίνονται συγκεκριμένες αναφορές σε συγκεκριμένα αγροτικά τοπία και μέτρα προστασίας.

Ένα δεύτερο ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι στα κείμενα της αγροτικής πολιτικής υπήρξαν πρόωρες αναφο-

ρές σχετικές με το αγροτικό τοπίο, οι οποίες σχετίζονταν με συγκεκριμένα αγροτικά τοπία, συνδεδεμένα με παραδοσιακές μονοκαλλιέργειες και μεθόδους, εμβληματικά για τις περιοχές και όχι αναφορές συσχετισμένες με συγκεκριμένα «αντικειμενικά» στοιχεία του τοπίου, «γραμμικά», «συστάδες» κ.λπ. Μια εκ των υστέρων ανάλυση για το ποια ακριβώς στοιχεία συνιστούσαν το διατηρητέο τοπίο, ακολουθούσε ως μια μουσειακή προσέγγιση του αγροτικού τοπίου. Σε αυτά τα κείμενα λείπει η έμφαση στην ανάλυση της λειτουργικότητας του τοπίου, συνεπώς τα μέτρα που θα μπορούσαν να προταθούν περιορίζονταν στη διατήρηση μιας πρακτικής ή χρήσης στο επίπεδο του αγροτεμαχίου, αδιαφορώντας για το αν η χρήση/πρακτική ήταν λειτουργική στο τρέχον γεωργικό σύστημα. Με αυτό τον τρόπο περιορίστηκε η επιλογή των εργαλείων (κίνητρα ή κανονιστικά) και έγινε πιο δύσκολη η σύνδεση με την «αγορά» των αγροτικών πρακτικών ή η ευαισθητοποίηση των παραγωγών. Εξηγεί ίσως και την πλήρη ή περιορισμένη αποτελεσματικότητα των μέτρων για τους φυτοφράκτες και τις αναβαθμίδες, αφού ο σχεδιασμός αγνοούσε τις λειτουργίες τους, άρα δεν μπορούσε να προβλέψει μια λειτουργική ενσωμάτωση της φροντίδας για το τοπίο στο γεωργικό σύστημα. Η διατήρηση του αγροτικού τοπίου θεωρήθηκε ως θετική εξωτερικότητα και ως τέτοια αποζημιώθηκε και αντίστροφα η καταστροφή στοιχείων του τοπίου ως εξωτερική επιβάρυνση και ως τέτοια έπρεπε να περιοριστεί, με τα όποια διαθέσιμα εργαλεία, αλλά και με πολύ περιορισμένη χρηματοδοτική βαρύτητα. Το παραπάνω γεγονός μαζί με την επιλογή τα όποια μέτρα να εφαρμόζονται στο επίπεδο του αγροτεμαχίου περιορίσε την αποτελεσματικότητα των ενεργητικών μέτρων προστασίας του τοπίου.

Μια πολύ χαρακτηριστική περίπτωση που αξίζει να συζητηθεί εκτενέστερα αφορά το μέτρο της δάσωσης γεωργικών γαιών. Παρά τη δυναμική συνεισφορά του, δεν σχεδιάστηκε ώστε να συμβάλλει στη διατήρηση ή διαμόρφωση ενός μεσογειακού μωσαϊκού ενώ τα γεωργοδασικά μέτρα που ρητά δηλώνεται η συμβολή τους δεν έχουν ξεκινήσει να υλοποιούνται. Επιπλέον, παρά τις βελτιώσεις στο σχεδιασμό σε σχέση με το παρελθόν ιδίως όσον αφορά τον κατάλογο των ειδών και τις ρυθμίσεις για την εφαρμογή στις προστατευόμενες περιοχές, διατηρεί το βασικό πρόβλημα που εντοπιζόταν από καιρό (Detsis, 2005): δεν διαφοροποιούνται οι περιοχές στις οποίες λόγω της εγκατάλειψης της γεωργίας συντελείται αυθόρμητα η μετατροπή γεωργι-

κής έκτασης σε δασική από εκείνες στις οποίες δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο. Η κατάσταση διατήρησης του χαρακτηριστικού μωσαϊκού του μεσογειακού αγροτικού τοπίου σε περιοχές που το ζητούμενο είναι η συνέχιση της γεωργικής δραστηριότητας μπορεί έως και να επιδεινωθεί από την εφαρμογή του μέτρου. Από την άλλη η μη ενεργοποίηση του μέτρου των γεωργοδασικών συστημάτων που ρητά περιλαμβάνει αναφορές στο τοπίο προστίθεται στις ενδείξεις ότι ζητήματα τοπίου είναι χαμηλά στην ιεράρχηση του σχεδιασμού αυτής της κατηγορίας μέτρων.

Μία πιθανή ερμηνεία που είναι συμβατή με τη συνολική εικόνα που προέκυψε από τις πολιτικές που διερευνήθηκαν σχετίζεται με την απουσία καταγραφής με δεσμευτικό τρόπο συγκεκριμένων τοπίων ή στοιχείων του τοπίου για τα οποία υφίσταται υποχρέωση διατήρησης και δυνατότητα ελέγχου. Αυτή η έλλειψη συγκεκριμενοποίησης της υποχρέωσης διατήρησης καθιστά δύσκολη την οριζόντια υιοθέτηση και εφαρμογή μέτρων με αποτέλεσμα είτε οι πολιτικές να αναλώνονται σε περιπτωσιολογία (π.χ. ελαιώνας Άμφισσας, αμπελώνες Σαντορίνης, φυτοφράκτες κ.λπ.) είτε να εξαντλούνται στη διακήρυξη στόχων προστασίας του τοπίου που δεν αποκτούν επιχειρησιακό περιεχόμενο.

Η δυσκολία που παρουσιάζεται στην περίπτωση του αγροτικού τοπίου για τη μετατροπή των γενικών διακηρύξεων σε επιχειρησιακές προτροπές και απαγορεύσεις δεν είναι πρωτόγνωρη. Η μετατροπή αυτή προϋποθέτει εξειδικευμένους, ποσοτικοποιημένους και, πάνω απ' όλα, ελέγξιμους όρους. Η ανάλογη αναζήτηση στα ζητήματα της προστασίας των οικοσυστημάτων και των ειδών, κατέληξε σύμφωνα με τους Νικήσιανη και Στάμου (2008) στην καθιέρωση ενός απλού στατιστικού δείκτη (της βιολογικής ποικιλότητας) σε στόχο πολιτικής και τελικά αντικείμενο διεθνών συμβάσεων. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, αυτό είχε ως αποτέλεσμα το σχεδιασμό προγραμμάτων, μέτρων και δράσεων με κύριο κριτήριο την «ελεγχιμότητα» αλλά και την ευχέρεια της αξιολόγησής τους. Στην προσπάθεια αυτή, ακόμα και αν τα προβλήματα της εξειδίκευσης και της ποσοτικοποίησης των στόχων με κάποιο τρόπο αντιμετωπιζόνταν, ανακύπτουν δύο, παραδόξως πρακτικά, προβλήματα. Το πρώτο είναι πώς θα συμβιβαστεί η διατήρηση του τοπίου με την εγγενή ιδιότητα της αέναης αλλαγής, με άλλα λόγια ποια είναι η γραμμή βάσης ως προς την οποία θα μετρήσουμε την εξέλιξη. Το δεύτερο έχει να κάνει με την τελική επι-

δίωξη, ο βαθμός επίτευξης της οποίας θα μπορούσε να είναι το άλλο μέτρο αξιολόγησης.

Κλείνοντας, είναι νομίζουμε εμφανές ότι η περίπτωση του αγροτικού τοπίου αποτελεί μια χαρακτηριστική περίπτωση δυσκολίας ενσωμάτωσης μιας χωρικής και όχι τομεακής έννοιας σε τομεακές κατά βάση (αγροτικές) πολιτικές. Από την άλλη, ακόμη και σε χωρικές πολιτικές (προστατευόμενες περιοχές και ΠΧΣ), η δυσκολία ενσωμάτωσης είναι εμφανής, πιθανότατα εξαιτίας του ότι το αντικείμενο (αγροτικό τοπίο) δεν θεωρείται ακόμη το ίδιο σημαντικό αντικείμενο προσαρτίας από τις αντίστοιχες πολιτικές. Έτσι, το αγροτικό τοπίο φαίνεται να είναι κάτι «χωρικό» για τις τομεακές πολιτικές και «τομεακό» (αγροτικό) για τις χωρικές. Το στοίχημα είναι η περαιτέρω εργαλειοποίηση του τοπίου με την εισαγωγή συγκεκριμένων μετρικών και η αναγνώριση της σημασίας του και σε τομεακές και σε χωρικές πολιτικές.

Σημειώσεις

1. Η διάκριση μεταξύ των κατηγοριών αυτών (βοσκότοποι και δάση) είναι συχνά προβληματική, καθώς από τη μια για την ίδια κατηγορία κάλυψης μπορεί να υπάρχουν πολύ σημαντικές διαφορές π.χ. μεταξύ περιοχών στα νησιά και στα ορεινά της Μακεδονίας ή της Ηπείρου, ενώ από την άλλη ορισμένες από τις εκτάσεις που χρησιμοποιούνται ως βοσκότοποι μπορεί να ανήκουν στην κατηγορία «δάση» και το αντίθετο.

Βιβλιογραφία

- Angelstam, P., M. Elbakidze, R. Axelsson, M. Dixelius, and J. Törnblom (2013) *Knowledge production and learning for sustainable landscapes: seven steps using social-ecological systems as laboratories*. AMBIO 42:116-128. <http://dx.doi.org/10.1007/s13280-012-0367-1>
- Catsadorakis, G., Kati, V., Liarikos, C., Poirazidis, K., Skartsi, T., Vasilakis, D., Karavellas, D., (2010). Conservation and management issues for the Dadia–Lefkimi– Soufli Forest National στο G. Catsadorakis και H. Källander (επιμ.) *The Dadia–Lefkimi–Soufli Forest National Park, Greece: Biodiversity, Management and Conservation*. WWF Greece Athens.
- Christopoulos, S., και Vlahos, G., (2012). Application of the Agri-environmental Footprint Index for the Environmental Assessment of Agri-environmental Policy Schemes in Greece στο: *Evaluation of Agri-environmental Policies: Selected methodological issues and case studies*. OECD publishing.
- Conrad, E., M. Christie, and I. Fazey. 2011a. Is research keeping up with changes in landscape policy? A review of the literature. *Journal of Environmental Management* 92:2097-2108. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2011.04.003>
- Detsis, V., (2005). Biodiversity policies in the European Union: Achieving synergies with other policies? Στο: Briassoulis H. (επιμ.) *Policy integration for complex environmental problems. The example of Mediterranean Desertification*. Ashgate, Aldershot, σ. 233-267.
- European Landscape Convention adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 July 2000 and opened for signature by its Member States in Florence on 20 October 2000.
- Jones, M., P. Howard, K. R. Olwig, J. Primdahl, and I. S. Herlin (2007) Multiple interfaces of the European Landscape Convention. *Norsk Geografisk Tidsskrift–Norwegian Journal of Geography* 61:207-216. <http://dx.doi.org/10.1080/00291950701709176>
- Kati, V., και Kakalis, E., (2010). The landbird community: composition, abundance and management suggestions in G. Catsadorakis και H. Källander (επιμ.) *The Dadia–Lefkimi–Soufli Forest National Park, Greece: Biodiversity, Management and Conservation*. WWF Greece Athens.
- Kizos, T., Koulouri, M., Vakoufaris, H., Psarrou, M., (2010). Preserving Characteristics Of The Agricultural Landscape Through Agri-Environmental Policies: The Case Of Cultivation Terraces In Greece, *Landscape Research* 35(6), σ. 577-593.
- Plieninger, T., Draux, H., Fagerholm, N., Bieling, C., Bürgi, M., Kizos, T., Kuemmerle, T., Primdahl, J., Verburg, P.H., (2016). The driving forces of landscape change in Europe: A systematic review of the evidence. *Land Use Policy*, 57:204-214, DOI:10.1016/j.landusepol.2016.04.040
- Βλάχος, Γ. 2009. *Αξιολόγηση της εφαρμογής αγροτο- περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα. Οι περιπτώσεις των προγραμμάτων του Κανονισμού ΕΚ/2078/92. Μείωση της νιτρορύπανσης στη Θεσσαλία και Βιολογική Γεωργία στη Μεσσηνιακή Μάνη*. Διδ. Διατριβή, ΓΠΑ 2009 302σελ. + 33 σελ. Παρ (Αδημοσίευτη)
- Βλάχος, Γ., και Λουλούδης, Λ., (2014). Τοπίο και γεωργία στις παράκτιες περιοχές: Οι συνέπειες προσλήψεων και ερμηνειών του αγροτικού περιβάλλοντος κατά την εφαρμογή της ΚΑΠ στην Ελλάδα. Στο Ε. Καρύμαλις, Α.Γ. Παπαδόπουλος, και Χ. Χαλκιάς (επιμ.) *Η Γεωγραφία του παράκτιου και νησιωτικού χώρου*. Σταμούλης, Αθήνα.
- Διαχειριστική Αρχή ΠΑΑ (2016). Εκ των υστέρων αξιολόγηση (Ex post) του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2007-2013.
- Διαχειριστική Αρχή ΠΑΑ (2019). Αξιολόγηση του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014-2020 στο Πλαίσιο της Ετήσιας Έκθεσης Υλοποίησης του 2019.
- Διαχειριστική Αρχή ΠΑΑ (2020). Ετήσια έκθεση υλοποίησης του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014-2020 Παράρτημα παρακολούθησης.
- Νικήσιανης, Ν., και Στάμου, Γ., (2008). ««Αειφορία για τη βιοποικιλότητα»... για τη σχέση ιδεολογίας και επιστήμης στον κυρίαρχο λόγο της σύγχρονης οικολογίας». *Κριτική/Επιστήμη & Εκπαίδευση*. 7/08, 105-125.
- Τσιλιμύγκας, Γ., Κίζος, Θ., (2014). «Πρόταση μιας τυπολογίας για την ελληνική ύπαιθρο», *Γεωγραφίες*, 23: 41-52.