

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΚΑΙ ΧΩΡΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Ιστορικό

Μια συζήτηση για τη χωρική διακυβέρνηση δεν μπορεί παρά να ξεκινήσει από μια έστω και σύντομη αναφορά στη χωροταξική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου ή ΣΑΚΧ (European Spatial Development Perspective ή ESDP). Κατά πόσον υπάρχει όντως μια ευρωπαϊκή χωροταξική πολιτική είναι πολύ συζητήσιμο και η απάντηση βρίσκεται έξω από το αντικείμενο αυτού του βιβλίου. Αναπτύσσεται εξάλλου διεξοδικά από τον Μάριο Καμχή (Καμχής, 2007), που τοποθετεί το θέμα σε ευρύτερη βάση. Κατά τον Καμχή, αν και δεν μπορεί να μιλήσει κανείς για μια συνεκτική χωροταξική πολιτική, με την έννοια που αναφερόμαστε σε άλλες πολιτικές της Ε.Ε., υπάρχει εντούτοις ένα υπαρκτό σχεδιαστικό εγχείρημα με έντονα χωρική διάσταση, το εγχείρημα της ενοποίησης του χώρου της Ε.Ε., που ξεκινάει από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Single European Act)¹ του 1986. Στο πλαίσιο αυτού του εγχειρήματος, το ΣΑΚΧ του 1999 είναι μάλλον ασήμαντο σε βαρύτητα και εμβέλεια. Εξάλλου, τα ουσιώδη συστατικά μιας χωροταξικής πολιτικής της Ε.Ε. βρίσκονται μάλλον στην περιφερειακή πολιτική και πολλές άλλες τομεακές πολιτικές (π.χ. των μεταφορών ή της διασυνοριακής συνεργασίας), που επηρέασαν πολύ περισσότερο την ανάπτυξη του εδάφους της Ε.Ε. από το ΣΑΚΧ. Παρά τις επιφυλάξεις αυτές, δεν μπορεί κανείς να αρνηθεί ότι από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και ιδίως τις αρχές της δεκαετίας του 1990 εμφανίζεται σαφώς άνηση της δραστηριότητας για τον χωροταξικό σχεδιασμό της Ε.Ε., αλλά και του ευρωπαϊκού χώρου γενικότερα, που αν και δεν οδήγησε σε δεσμευτικά αποτελέσματα, προώθησε πάντως μια νέα αντίληψη για το χώρο της Γηραιάς

Ηπείρου. Χαρακτηριστικό είναι και το ενδιαφέρον που αναπτύσσεται την ίδια περίοδο στους κόλπους της Ε.Ε. για την ανάλυση και τη σύγκριση των πολιτικών και των συστημάτων σχεδιασμού του χώρου των κρατών-μελών. Το ενδιαφέρον εκδηλώνεται με μια μελέτη στο πλαίσιο της οποίας παράγεται το γνωστό στους κύκλους των πολεοδόμων και χωροτακτών *Compendium* (European Commission, 1997), που συνοδεύεται από εκθέσεις για καθεμία από τις τότε χώρες-μέλη, περιλαμβανομένης της Ελλάδας (Wassenhoven, 2000).

Σε σχέση με τα ενδιαφέροντα του παρόντος βιβλίου, οι εξελίξεις αυτές είναι αποφασιστικής σημασίας για τη δημιουργία του ESPON, την προώθηση των μελετών του και την υλοποίηση της μελέτης του έργου ESPON 2.3.2 για τη χωρική διακυβέρνηση. Η περίοδος αυτή σημαδεύεται από ορισμένες συγκεκριμένες δραστηριότητες και εκθέσεις της Ε.Ε., συγκεκριμένα:

- Την έκθεση *Ευρώπη 2000*, για τις προοπτικές ανάπτυξης του κοινοτικού εδάφους (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992),
- Την έκθεση *Ευρώπη 2000 +*, περί συνεργασίας για τη χωροταξία στην Ευρώπη (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1995),
- Τα προγράμματα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG,
- Το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου ή ΣΑΚΧ (European Spatial Development Perspective ή ESDP) (European Commission 1999), και
- Τις δραστηριότητες και τις μελέτες του Ευρωπαϊκού Δικτύου Παρατηρητηρίου Χωροταξίας (ESPON),² στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας INTERREG.

Σε επίπεδο στόχων, ο χωροταξικός σχεδιασμός κατά την περίοδο αυτή επηρεάζεται καίρια από τις πολιτικές της Ε.Ε. για την αειφόρο ή βιώσιμη ανάπτυξη, για τη συνοχή και, πιο πρόσφατα, τη χωρική διακυβέρνηση (Commission of the European Communities, 2001). Η επίδραση των πολιτικών αυτών εκτείνεται και στο σχεδιασμό των χωρών-μελών. Και στην Ελλάδα γίνεται εμφανής στα κείμενα του Γενικού (δηλ. εθνικού) Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, τόσο εκείνου που εκπονήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 2000 και δεν θεσμοθετήθηκε τελικά (Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, 2003) όσο και του πρόσφατου

που εγκρίθηκε το 2008 (Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, 2008), αλλά και στα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης.³ Στα λόγια τουλάχιστον, τα πλαίσια-σχέδια ακολουθούν τις πολιτικές που προωθούνται από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και σήμερα πλέον από το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, αλλά και τις κατευθύνσεις του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου. Αυτό κάνει απαραίτητη μια σύντομη αναφορά στο ΣΑΚΧ, η οποία θα γίνει παρακάτω. Βιώσιμη ανάπτυξη, συνοχή και διακυβέρνηση αποτελούν κεντρικές επιλογές στην εξέλιξη τόσο της διαρθρωτικής πολιτικής όσο και της χωροταξικής.

Βιώσιμη ανάπτυξη

Η *βιώσιμη ανάπτυξη* (sustainable development) αποτελεί στρατηγική επιλογή, της οποίας η ενσωμάτωση σε όλες τις κοινοτικές πολιτικές και δράσεις της Ε.Ε. έχει διακηρυχθεί επανειλημμένως.⁴ Η λεγόμενη «Στρατηγική του Γκέτεμποργκ» (European Council Göteborg, 2001) θεωρείται ως ο περιβαλλοντικός πυλώνας της Στρατηγικής της Λισαβόνας (European Council Lisbon, 2000) για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Παρά την οπισθοδρόμηση που διαφάνηκε το 2004, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (European Council Brussels, 2004), λόγω της αποσύνδεσης της οικονομικής ανάπτυξης από τους περιβαλλοντικούς στόχους, η μακροπρόθεσμη προσήλωση στη βιώσιμη ανάπτυξη είναι πραγματικότητα. Στηρίζεται επιπλέον από μια οικονομική επιχειρηματολογία, εκείνη της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης και της προσέλευσης προηγμένης τεχνολογίας και προστιθέμενης αξίας υπηρεσιών γνώσης και καινοτομίας. Αυτό την καθιστά περισσότερο πιστευτή. Η Ε.Ε. δεν έπαψε εξάλλου να προωθεί πολιτικές για περιβαλλοντικές τεχνολογίες, για την καθιέρωση περιβαλλοντικών δεικτών και την παρακολούθηση των συνθηκών του περιβάλλοντος. Μια σειρά από πολιτικές (απασχόληση – βιομηχανία – ενέργεια – γεωργία – εξόρυξη – αλιεία – μεταφορές – αστική ανάπτυξη) έχουν σταδιακά συνδεθεί με περιβαλλοντικούς στόχους.

Ο στόχος της οικονομικής, της κοινωνικής, αλλά και της εδαφικής πλέον συνοχής, αποτελεί κεντρική επιδίωξη της Ε.Ε. και συνδυαστικό κρίκο μεταξύ χωροταξικού σχεδιασμού και οικονομικής στρατη-

γικής, ιδίως στην 4η Προγραμματική Περίοδο 2007-2013. Ήδη από την 3η Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή (European Commission, 2004) δόθηκε έμφαση στη σημασία της συνοχής για την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα. Η έκθεση δίνει έμφαση στη μείωση ανισοτήτων, στην ενδο-κοινοτική σύγκλιση, στα προβλήματα της διεύρυνσης, στην κοινωνική συνοχή και τον κίνδυνο ένδειας, στους παράγοντες ανταγωνιστικότητας, στις υποδομές, στο ανθρώπινο κεφάλαιο, στην καινοτομία και την κοινωνία της γνώσης, στην παιδεία και την κατάρτιση, στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στην αγορά εργασίας, στη βιώσιμη ανάπτυξη, στην αναμόρφωση των τομεακών πολιτικών, στη συνεργασία και τη δικτύωση, και στην αποτελεσματικότητα.

Συνοχή

Και οι τρεις βασικές αρχές της πολιτικής για τη συνοχή έχουν άμεση σχέση με την ανάπτυξη του χώρου:

- Σύγκλιση: Οικονομική μεγέθυνση και δημιουργία απασχόλησης σε λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες,
- Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση: Έγκαιρη πρόβλεψη και ενίσχυση αλλαγών,
- Χωρική συνεργασία: Αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη ευρωπαϊκού χώρου.

Η πολιτική για την περίοδο 2007-2013 ακολουθεί ήδη τις κατευθύνσεις της 3ης Έκθεσης για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή. Η Πολιτική Συνοχής έχει πλέον κυρίαρχη θέση. Στην πορεία προς την 4η Προγραμματική Περίοδο της Πολιτικής Συνοχής (2007-2013), οι βασικές κατευθύνσεις στρατηγικής εξειδικεύτηκαν περαιτέρω, αποδίδοντας σημαντική προτεραιότητα στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και της καινοτομίας. Η στρατηγική κατεύθυνση συνοχής διατηρεί τη σημασία της, όπως άλλωστε και η κατεύθυνση αειφόρου ανάπτυξης. Η συμβολή της Πολιτικής της Συνοχής, με βάση την Ανανεωμένη Στρατηγική της Λισαβόνας και τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Μάρτιο του 2005, αναπτύσσεται αναλυτικά σε ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Πολιτική της συνοχής για

την ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης: Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της κοινότητας, 2007-2013».⁵

Τα πιο σημαντικά σημεία της ανακοίνωσης συνοψίστηκαν σε κείμενο του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και παρατίθενται εδώ σε ακόμη πιο συνοπτική μορφή. Σύμφωνα λοιπόν με την ανακοίνωση, τα προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από την Πολιτική Συνοχής πρέπει να επιδιώξουν να κατευθύνουν τους πόρους τους στις ακόλουθες τρεις προτεραιότητες:

- Βελτίωση της ελκυστικότητας των κρατών-μελών, των περιφερειών και των πόλεων,
- Ενθάρρυνση της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και της ανάπτυξης της οικονομίας της γνώσης μέσα από την έρευνα και την καινοτομία, συμπεριλαμβανομένων νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών,
- Δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας, με την προσέλκυση περισσότερων ανθρώπων στην απασχόληση ή στην επιχειρηματική δραστηριότητα.

Πλαίσιο 1: Εδαφική συνοχή

«Η έννοια αυτή [σημ. της εδαφικής συνοχής] αναφέρεται στην ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη και κυρίως στην ανάγκη μείωσης των χωρικών ανισοτήτων, αποτροπής των εδαφικών ανισορροπιών και καλύτερου συντονισμού μεταξύ της περιφερειακής πολιτικής και των τομεακών πολιτικών με χωρικές επιπτώσεις» (Γιαννακούρου, 2008).

«Η έννοια της εδαφικής συνοχής επεκτείνεται πέρα απ' αυτήν της οικονομικής και της κοινωνικής συνοχής τόσο με το να την εμπλουτίζει όσο και με το να την ενισχύει... [Ο] στόχος είναι να διευκολυνθεί η επίτευξη μιας πιο ισόρροπης ανάπτυξης, μειώνοντας τις υφιστάμενες ανισότητες, αποτρέποντας τις εδαφικές ανισορροπίες και καθιστώντας πιο συνεκτικές τόσο τις τομεακές πολιτικές, που έχουν μια χωρική επίπτωση, όσο και την περιφερειακή πολιτική. Το μέλημα είναι, επίσης, να βελτιωθεί η εδαφική ολοκλήρωση και να ενθαρρυνθεί η συνεργασία μεταξύ περιφερειών» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 3η έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, 2004).

Ως προς την εδαφική συνοχή και συνεργασία επιδιώκονται:

- Η συμβολή των πόλεων στην οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση με προώθηση της επιχειρηματικότητας, της τοπικής απασχόλησης και της ανάπτυξης της τοπικής κοινωνίας, με δράσεις οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ενσωμάτωσης, με καταπολέμηση των διακρίσεων, με βελτίωση της διαθεσιμότητας βασικών υπηρεσιών και της πρόσβασης σε αυτές, με αποκατάσταση του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και με προετοιμασία πιο μακροπρόθεσμων σχεδίων ανάπτυξης για την αστική αναγέννηση,
- Η υποστήριξη της οικονομικής διαφοροποίησης και της αναγέννησης των αγροτικών περιοχών,
- Η συνεργασία, που περιλαμβάνει διασυνοριακές, διακρατικές και διαπεριφερειακές συνεργασίες.

Στην 4η έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή (Μάιος 2007) γίνεται πλέον σαφής αναφορά και στις τρεις πτυχές της συνοχής (οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής) και εντοπίζονται οι εξής προκλήσεις για την Πολιτική Συνοχής:

- Πιέσεις για αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμό – Διεθνοποίηση,
- Κλιματική αλλαγή,
- Αύξηση τιμών ενέργειας,
- Πληθυσμιακή μείωση και ανισορροπίες,
- Κοινωνικές εντάσεις,
- Ανεπάρκεια εθνικών πολιτικών.

Το μέλλον της Πολιτικής Συνοχής βρίσκεται σε συνεχή επανεξέταση. Τον Απρίλιο του 2009 δόθηκε στη δημοσιότητα η Έκθεση Barca, που συντάχθηκε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ένα χαρακτηριστικό της έκθεσης είναι η έμφαση στη «χωρική εστίαση» και στην «τοπική αναφορά» της αναπτυξιακής στρατηγικής (Barca, 2009).

Προγραμματική περίοδος 2007-13

Στην Ελλάδα, οι παραπάνω κοινοτικές κατευθύνσεις αποτέλεσαν το υπόβαθρο του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΣΑ) 2007-13 και στη συνέχεια του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-13, των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (τομεακών και περιφερειακών) για την ίδια περίοδο και του Εθνικού Πλαισίου Στήριξης.⁶ Το ΕΣΠΑ δημοσιοποιήθηκε και εγκρίθηκε στις αρχές του 2007.

Οι στόχοι προτεραιότητας των Διαρθρωτικών Ταμείων για την προγραμματική περίοδο 2007-13 είναι οι εξής:

- Ο στόχος «Σύγκλιση» (χρηματοδότηση από ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και Ταμείο Συνοχής), δηλ. η επιτάχυνση της οικονομικής σύγκλισης των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών και η βελτίωση των συνθηκών ανάπτυξης και απασχόλησης, με επένδυση σε φυσικούς και ανθρώπινους πόρους, καινοτομία και κοινωνία της γνώσης, προσαρμογή στις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, προστασία του περιβάλλοντος και βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης.
- Ο στόχος «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» (χρηματοδότηση από ΕΤΠΑ και ΕΚΤ) αναφέρεται στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας των περιφερειών, μέσω προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης, με προώθηση της καινοτομίας, της κοινωνίας της γνώσης, του επιχειρηματικού πνεύματος, της προστασίας του περιβάλλοντος, της πρόληψης των κινδύνων και, παράλληλα, της ευρωπαϊκής στρατηγικής απασχόλησης.
- Ο στόχος «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» (χρηματοδότηση από ΕΤΠΑ), που έχει ως αντικείμενο την ενδυνάμωση της συνεργασίας σε τρία επίπεδα, δηλ. της διασυνοριακής συνεργασίας, μέσω κοινών προγραμμάτων, της συνεργασίας σε επίπεδο διακρατικών περιοχών, και των δικτύων συνεργασίας και ανταλλαγής εμπειριών σε όλη την Ένωση.

Η Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση

Λιγότερο προφανής, σε σχέση με την Πολιτική Συνοχής, είναι η επίδραση που θα ασκήσουν στο μέλλον στον χωροταξικό σχεδιασμό της

Ευρώπης οι αρχές της διακυβέρνησης (governance), όπως αυτές εκφράζονται στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (Commission of the European Communities, 2001). Το «δημοκρατικό έλλειμμα» που παρουσιάστηκε στη διοίκηση της Ε.Ε. επέβαλε νέα προσέγγιση, ώστε να δοθεί μεγαλύτερη δύναμη στους πολίτες, να «ανοίξει» η διαδικασία χάραξης πολιτικής στην κοινωνία των πολιτών και να παγιωθεί η κάθετη και οριζόντια συνεργασία μεταξύ κρατικών αρχών, ιδιωτικού τομέα και πολιτών. Η αλλαγή πλεύσης αποτέλεσε το έναυσμα για τη διατύπωση των βασικών αρχών της διακυβέρνησης (governance), και ειδικότερα της χωρικής διακυβέρνησης (territorial governance):

- Ανοικτή διοίκηση, εξωστρέφεια και επικοινωνία,
- Συμμετοχή και διαβούλευση,
- Ανάληψη ευθύνης και λογοδοσία – Επικουρικότητα,
- Αποδοτικότητα στην εφαρμογή και αξιολόγηση, και αναλογικότητα,
- Συνεκτικότητα, συνοχή πολιτικών, ποικιλία δράσεων.

Τόσο η επίδραση των αρχών της διακυβέρνησης στη ρύθμιση του χώρου όσο και ο βαθμός στον οποίο η χωρική διακυβέρνηση θα υποκαταστήσει, ή απλώς θα εμπλουτίσει, τον χωροταξικό σχεδιασμό είναι το αντικείμενο αυτού του βιβλίου.

Εκθέσεις για τη χωροταξία της δεκαετίας του 1990

Η ιδεολογική ζύμωση και ο συνοδευτικός πρακτικός προβληματισμός, που περιστράφηκαν γύρω από τις έννοιες και τους στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης, της συνοχής και της διακυβέρνησης, βρίσκονταν σε εξέλιξη σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, όταν διατυπωνόταν και το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου. Είχαν όμως προηγηθεί κείμενα διαβούλευσης και εκθέσεις προβληματισμού που προετοίμασαν το έδαφος για το ΣΑΚΧ. Είχαν βέβαια και αυτά τις ρίζες τους στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 και στο κείμενο για τις προϋποθέσεις επιτυχίας του 1987 (Commission of the European Communities, 1987). Αν και η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. είχε ήδη διανύσει αξιολογη πορεία, μπήκε σε τελείως νέα βάση με την Ενιαία

Ευρωπαϊκή Πράξη. Και πάλι όμως χρειάστηκε να περιμένουμε λίγα χρόνια για να εμφανιστεί μια πρώτη προσέγγιση του ευρωπαϊκού χώρου ως αντικειμένου άσκησης κοινοτικής *χωροταξικής* πολιτικής. Όπως αναφέραμε ήδη, μια πρώτη σημαντική τομή ήταν η εμφάνιση το 1991 μιας έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τον τίτλο *Europe 2000: Outlook for the development of the community's territory*. Αξίζει να παραθέσουμε τις πρώτες παραγράφους της εισαγωγής, από την ελληνική έκδοση:

«Ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιείται το έδαφος⁷ της Ευρώπης είναι αξιόλογος καθοριστικός παράγοντας για τη μακροπρόθεσμη οικονομική ευημερία της. Ταυτόχρονα, το ευρωπαϊκό έδαφος⁸ υπόκειται σε ευρύ φάσμα άμεσων και έμμεσων πιέσεων, που προκύπτουν από κοινωνικο-οικονομικές εξελίξεις καθώς επίσης και από τις παρεμβάσεις εκ μέρους ενός πλήθους οργάνων εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού.

Οι πιέσεις αυτές εμπεριέχουν τόσο κινδύνους όσο και ευκαιρίες για την ισόρροπη ανάπτυξη της κοινοτικής επικράτειας.⁹ Μεταξύ των κινδύνων είναι η πιθανή περιθωριοποίηση ορισμένων περιοχών ή η αυξημένη απομόνωση των απόκεντρων περιοχών με τις συνεπαγόμενες μετακινήσεις του πληθυσμού, οι ζημίες που υφίσταται το περιβάλλον και η συμφόρηση των μεταφορών, τροφοδοτούμενες από την αυξανόμενη ευημερία μιας πιο ολοκληρωμένης κοινότητας, και, τέλος, ο πολυδάπανος ανταγωνισμός όπου η συμπληρωματικότητα θα ήταν πιο ενδεδειγμένη. Αφετέρου η εισαγωγή νέων τεχνολογιών προσφέρει ευκαιρίες για καλύτερη χρήση του κοινοτικού εδάφους (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992: 25).

Η έκθεση *Ευρώπη 2000* ήταν το πρώτο βήμα για μια σειρά ενεργειών που σηματοδοτούν το ενδιαφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη χωροταξία. Δεν ισχυριζόμαστε με κανέναν τρόπο ότι αυτό το ενδιαφέρον έχει τοποθετήσει τα θέματα της χωρικής οργάνωσης της Ευρώπης σε ίση μοίρα με άλλους τομείς ενδιαφέροντος, αλλά αν σκεφτούμε ότι το ίδιο ίσχυε στο παρελθόν και για άλλους τομείς (π.χ. το περιβάλλον), για τους οποίους τώρα η Ε.Ε. έχει έντονα δραστηριοποιηθεί, τότε θα πρέπει να δεχτούμε ότι το δίδυμο «Ευρώπη-Χωροταξία» και η επιρροή της πρώτης στη δεύτερη έχουν για μας

μεγάλο ενδιαφέρον. Μπορούμε πλέον να πούμε με βεβαιότητα ότι έχει επηρεάσει σοβαρά την τύχη του χωροταξικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, ίσως μάλιστα να τον έσωσε και από την αφάνεια στην οποία είχε περιέλθει για ένα διάστημα, προς τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της επομένης.

Στην έκθεση *Ευρώπη 2000+* έχουμε πλέον μια σαφή αναγνώριση της ανάγκης για ευρωπαϊκή χωροταξική πολιτική:

«Η ανάγκη χωροταξικής πολιτικής σε πανευρωπαϊκό επίπεδο γίνεται όλο και περισσότερο αποδεκτή και χαίρει μόνιμης και αυξημένης υποστήριξης των κρατών-μελών καθώς και των ακαδημαϊκών και επαγγελματικών κύκλων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, το συμβουλευτικό Συμβούλιο των Περιφερειών και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, πιο πρόσφατα, η Επιτροπή Περιφερειών, εξέδωσαν όλα πολύ εποικοδομητικές γνωμοδοτήσεις και ψηφίσματα για την ανάγκη να υιοθετηθεί μια συνολική και συνεκτική θεώρηση της δομής του ευρωπαϊκού εδάφους. Επέμειναν να αναληφθούν δράσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο και να αναπτύξουν τα κράτη-μέλη και οι περιφέρειες της Ένωσης τη συνεργασία τους στα σχετικά με τη χωροταξία θέματα» (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1995: 13-14).

Η έκθεση υιοθετούσε ως *γενικές επιλογές*:

- Μια Ευρώπη πιο ανταγωνιστική,
- Τη δημιουργία ενός χώρου που να καθιστά βιώσιμη την προοπτική της αειφόρου ανάπτυξης, και
- Τη δημιουργία ενός χώρου περισσότερο αλληλέγγυου, οργανωμένου με πιο δίκαιο τρόπο, με σεβασμό της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Περιλάμβανε επίσης, ως *διακρατικές επιλογές*:

- Τη διασυνοριακή συνεργασία,
- Τον απεγκλωβισμό των περιφερειακών περιοχών,
- Την ισόρροπη ανάπτυξη του αστικού συστήματος, και
- Τη διατήρηση του πλούτου της υπαίθρου.

Το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου

Το αμέσως επόμενο βήμα ήταν η κατάστρωση ενός χωροταξικού σχεδίου για το χώρο της Ε.Ε. Θα παρουσιάσουμε τα βασικά σημεία του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ) ή European Spatial Development Perspective (ESDP) που εγκρίθηκε το 1999, δηλ. το λεγόμενο κείμενο του Potsdam, ενσωματώνοντας όμως και στοιχεία από το προσχέδιο που είχε εγκριθεί το 1997 στο Νόρντγουικ. Η απόφαση κατάρτισης του ΣΑΚΧ είχε ληφθεί στη συνάντηση κορυφής της Λειψίας (1993) για να εκφραστεί ένα κοινό όραμα για τον ευρωπαϊκό χώρο (χωρικό στοιχείο) και να ληφθούν αποφάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο (πολιτικό στοιχείο).

Ο κεντρικός στόχος-πλαίσιο του ΣΑΚΧ είναι η βιώσιμη χωρική ανάπτυξη που θεωρείται ότι αφορά ταυτόχρονα την κοινωνία, την οικονομία και το περιβάλλον. Ο ειδικότερος στόχος είναι η συνδυασμένη επιδίωξη:

- Οικονομικής και κοινωνικής συνοχής,
- Προστασίας φυσικών πόρων και πολιτιστικής κληρονομιάς,
- Ισόρροπης ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού χώρου.

Διαπιστώνουμε εδώ μια αντιστοιχία με το τρίπτυχο πολιτικής «ισορροπία – προστασία – ανάπτυξη».

Στο ΣΑΚΧ ακολουθούνται ορισμένες *πολιτικές αρχές*, ότι δηλαδή:

- Η χωρική ανάπτυξη συμβάλλει στο στόχο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής,
- Το ΣΑΚΧ συμβάλλει στην εφαρμογή κοινοτικών πολιτικών με χωρική επίδραση, χωρίς να παρεμποδίζει τους φορείς που είναι υπεύθυνοι για τις πολιτικές αυτές,
- Κεντρική επιδίωξη είναι η βιώσιμη και ισόρροπη ανάπτυξη,
- Το ΣΑΚΧ δεν θίγει υφιστάμενους θεσμούς και δεν δεσμεύει τα κράτη-μέλη, δηλαδή σέβεται την αρχή της επικουρικότητας,
- Τα κράτη-μέλη το εξειδικεύουν στο βαθμό που επιθυμούν να το λάβουν υπόψη στις εθνικές τους πολιτικές.

Κατά την άποψη που υιοθετείται στο ΣΑΚΧ, οι λόγοι που κατέστησαν αναγκαία την κατάσταση ενός ευρω-χωροταξικού σχεδίου είναι οι εξής:

- Ανταγωνισμός περιφερειών και πόλεων,
- Άνιση συμμετοχή στον ανταγωνισμό,
- Ανάγκη καλύτερης ισορροπίας μεταξύ ανταγωνισμού και συνεργασίας.

Στο ΣΑΚΧ η φιλοδοξία είναι να προκύψει όχι απλώς λεπτομερής ανάλυση, αλλά μια ολοκληρωμένη, πολυτομεακή και ενδεικτική στρατηγική χωροταξικής ανάπτυξης. Περαιτέρω, αποτελούσε φιλοδοξία των συντακτών του σχεδίου να ενισχυθούν:

- Η συνοχή και η συμπληρωματικότητα των εθνικών χωροταξικών στρατηγικών,
- Η οικονομική και κοινωνική συνοχή,
- Η επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης.

Άρα, πρόθεσή τους ήταν όχι ο προσδιορισμός των πολιτικών στις περιφέρειες των κρατών-μελών, αλλά να προταθεί ένα πλαίσιο, μια μεθοδολογία και μια διαδικασία ολοκληρωμένης χωροταξικής εφαρμογής θεματικών επιλογών με μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα.

Οι τομεακές πολιτικές της Ε.Ε. που επιδιώκει να συντονίσει το ΣΑΚΧ είναι εκείνες που έχουν χωρικές συνέπειες, δηλαδή η εφαρμογή τους επιφέρει μεταβολές (θετικές ή αρνητικές) στην οργάνωση του χώρου, δημιουργώντας μειονεκτικές ή προνομιούχες περιοχές. Κατά το ΣΑΚΧ, αυτές οι πολιτικές είναι οι εξής:

- Ενίσχυση ανταγωνισμού,
- Δημιουργία διευρωπαϊκών δικτύων (μεταφορών, τηλεπικοινωνιών, ενέργειας),
- Διαρθρωτικές ενισχύσεις (δηλ. η περιφερειακή πολιτική),
- Κοινή αγροτική πολιτική,
- Περιβάλλον,
- Έρευνα και τεχνολογία,
- Δάνεια Ευρωπαϊκής Τραπέζης Επενδύσεων.

Πολύ μεγάλης πρακτικής σημασίας είναι οι βασικές κατευθύνσεις πολιτικής που προτείνονται στο ΣΑΚΧ για τη χωρική ανάπτυξη. Το σχέδιο λοιπόν προτείνει να επιδιωχθούν:

- Ισόρροπο και πολυκεντρικό σύστημα αστικών κέντρων και μια νέα σχέση πόλεων-αγροτικού χώρου,
- Ισότητα πρόσβασης σε υποδομές μεταφορών και επικοινωνιών και σε δίκτυα γνώσης,
- Βιώσιμη ανάπτυξη, συνετή διαχείριση και προστασία φύσης και πολιτιστικής κληρονομιάς.

Με βάση αυτές τις κατευθύνσεις γίνονται στο ΣΑΚΧ οι επιλογές των κατάλληλων πολιτικών.

Αναφέραμε ήδη ότι δεν είναι στις προθέσεις του ΣΑΚΧ να υποκαταστήσει τις αρμοδιότητες των κρατών-μελών. Έχει λοιπόν σημασία να προσδιοριστούν τα χωροταξικά ζητήματα «ευρωπαϊκής σημασίας», με τα οποία θα πρέπει να ασχοληθεί η Ε.Ε. Τέτοια θέματα είναι οι αλλαγές ή η στασιμότητα στις αστικές δομές, ο ρόλος και η λειτουργία των αγροτικών περιοχών, οι μεταβολές στις μεταφορές, στις επικοινωνίες και στη γνώση, και η φυσική και πολιτιστική κληρονομιά.

Τα κριτήρια για την αξιολόγηση της χωρικής επίδρασης των τομεακών πολιτικών είναι η επιρροή τους στις πρακτικές που καθορίζουν χρήσεις γης, οι συνέπειες για την οικονομική δομή των περιφερειών, η επίδρασή τους στη χωροταξική διάρθρωση, τα μέτρα περιφερειακής στήριξης που χρησιμοποιούν και η χωρική διαφοροποίηση δημοσίων ενισχύσεων. Τελικά, η χωροταξική επίδραση των διάφορων πολιτικών εκδηλώνεται κυρίως μέσω της κατανομής πόρων και της εναρμόνισης του νομικού πλαισίου των κρατών-μελών. Με στόχο λοιπόν το συντονισμό των τομεακών πολιτικών, το ΣΑΚΧ επιδιώκει να γίνει ένα κείμενο αναφοράς κατά τη χάραξη τομεακών πολιτικών για να λαμβάνεται υπόψη η χωροταξική διάσταση. Στη συνέχεια, στο κείμενο του ΣΑΚΧ, αναλύονται οι περιφερειακές και χωρικές επιπτώσεις των διάφορων κοινοτικών πολιτικών.