



Επισκόπηση της ενωσιακής νομοθεσίας για την προστασία του αέρα

Οδηγία 2008/50/EK για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο
αέρα για την Ευρώπη

Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων
ατμοσφαιρικών ρύπων

Μανώλης Περάκης, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ



Επιπτώσεις της ατμοσφαιρικής ρύπανσης

«Η ατμοσφαιρική ρύπανση είναι ο μεγαλύτερος περιβαλλοντικός κίνδυνος για την υγεία στον κόσμο» (Π.Ο.Υ., 2014)

Το 2018 έχασαν τη ζωή τους 8,7 εκατομ. άνθρωποι παγκοσμίως λόγω της ατμοσφαιρικής ρύπανσης (Greenpeace), εκ των οποίων γύρω στις 500.000 στην Ε.Ε.

Αιωρούμενα σωματίδια (PM): Προκαλούν μεταξύ άλλων αναπνευστικές και καρδιαγγειακές παθήσεις, και καρκίνο του πνεύμονα.

Οξειδίο του Αζώτου (NOx): Βλάπτει την ανθρώπινη υγεία, δημιουργεί όξινη βροχή και επιβαρύνει την τρύπα του όζοντος.

Διοξείδιο του Θείου (SO₂): Βλάπτει την ανθρώπινη υγεία, οξύνει τον υδροφόρο ορίζοντα.

Αμμωνία (NH₃): Μολύνει το έδαφος και τα φυτά, περνώντας έτσι στη διατροφή.

Το οικονομικό κόστος μόνο των επιπτώσεων στην υγεία είναι τεράστιο, εκτιμάται σε 330-940 δις. ευρώ (3-9% του ΑΕΠ της Ε.Ε.).

Εκτός από τις αρνητικές επιπτώσεις στην υγεία, η ατμοσφαιρική ρύπανση έχει σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις.

Έχει επίσης επιπτώσεις στο περιβάλλον, επηρεάζοντας την ποιότητα του γλυκού νερού, του εδάφους και των οικοσυστημάτων.



Επιπτώσεις της ατμοσφαιρικής ρύπανσης

Ποικίλες Πηγές:

PM_{2.5}: Νοικοκυριά (56%), Ενέργεια & βιομηχανία (22%); Μεταφορές(13%),...

NO_x: Μεταφορές (48%), Ενέργεια (17%), Βιομηχανία (14%), Οικίες (14%), ...

SO_x: Ενέργεια (51%), Βιομηχανία (29%), Οικίες (17%), Μεταφορές (3%),...

NH₃: Γεωργία (92%), ...

Πολλά επίπεδα:

- Διασυνοριακή ρύπανση
- Εμπλοκή πολλών τομέων της οικονομίας
- Πηγές ρύπανσης σε επίπεδο αστικού ιστού

- Περιπλοκότητα προβλημάτων
- Εξελξιμότητα κινδύνων
- Ανάγκη τήρησης ισορροπιών

Οδηγία



Δέσμη «καθαρός αέρας» (2013)

Η δέσμη «καθαρός αέρας» (2013) αποτελείται από επιμέρους στοιχεία:

- Το πρόγραμμα «Καθαρός αέρας για την Ευρώπη» - στρατηγική της Επιτροπής με μέτρα για την επίτευξη των υφιστάμενων στόχων και τη θέση νέων στόχων για την ποιότητα του αέρα για το διάστημα μέχρι το 2030.
- Αναθεωρημένη οδηγία για τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών, με αυστηρά ανώτατα όρια εκπομπών για τους έξι βασικούς ρυπογόνους παράγοντες.
- Πρόταση οδηγίας για τη μείωση της ρύπανσης από τις μεσαίου μεγέθους μονάδες καύσης.
- Πρόταση για την έγκριση των τροποποιημένων διεθνών κανόνων για τη διασυνοριακή ατμοσφαιρική ρύπανση σε μεγάλη απόσταση (Πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ) σε επίπεδο ΕΕ.

Το πλέγμα των πολιτικών σε ενωσιακό επίπεδο για τη διαχείριση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης.



Ενωσιακή νομοθεσία στον τομέα προστασίας του ατμοσφαιρικού αέρα

Τομέας όπου η Ένωση έχει **συντρέχουσα**, όχι αποκλειστική αρμοδιότητα (άρ. 4 § 2 εδ. ε' ΣΛΕΕ).

Αρχή της **επικουρικότητας** (άρ. 5 § 3 ΣΕΕ) και της **αναλογικότητας** (άρ. 5 § 4 ΣΕΕ).



Περιβαλλοντική προστασία και δη του αέρα
με παράλληλη διασφάλιση **Εσωτερικής Αγοράς**



προσαρμογή στις εθνικές ανάγκες, **εξισορρόπηση** με
άλλους σκοπούς και δικαιώματα

Συνέπεια έκδοσης νομοθεσίας ➡ οι συγκεκριμένες πτυχές προστασίας του ατμοσφαιρικού αέρα μεταφέρεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης (άρ. 2 § 2 ΣΛΕΕ).



Ενωσιακή νομοθεσία στον τομέα προστασίας του ατμοσφαιρικού αέρα

Η «ενωσιοποίηση» του δικαίου προστασίας του ατμοσφαιρικού αέρα μέσω των ρυθμίσεων

1. Ορισμοί στα άρθρα 2 των Οδηγιών -> **αυτόνομη / αυτοτελής ερμηνεία των όρων** του ενωσιακού δικαίου (ενδεικτικά ΔΕΚ C-45/06).
2. Σημαντικός **ρόλος των ιδιωτών** και εφαρμογή του **Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.** κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας που μεταφέρει ή θέτει σε εφαρμογή τις επιταγές των Οδηγιών (άρ. 51 Χάρτη).
3. Πρόβλεψη κυρώσεων από τον εθνικό νομοθέτη υπό όρους **αποτελεσματικότητας, αναλογικότητας** και **αποτροπής**.
4. **Κάμψη της δικονομικής αυτονομίας** μέσω της αρχής της **αποτελεσματικότητας** του ενωσιακού κανόνα.

Το πλαίσιο των ενωσιακών νομοθετημάτων στο πεδίο της προστασίας της ατμόσφαιρας.



Οδηγία 2008/50/ΕΚ

Μεταφορά στις εθνικές έννομες τάξεις

Ελλάδα: Υπουργική Απόφαση Η.Π. 14122/549/Ε.103/11 (ΦΕΚ 488 Β/30-3-2011).

Κύπρος: «Περί της Ποιότητας του Ατμοσφαιρικού Αέρα Νόμος του 2010» (Επίσημη έκδοση: Cyprus Gazette; Αριθμός ΕΕ: 4251 της 16/07/2010, σελ. 483-504, και

«Περί της Ποιότητας του Ατμοσφαιρικού Αέρα (Οριακές Τιμές Διοξειδίου του Θείου, Διοξειδίου του Αζώτου και Οξιδίων του Αζώτου, Σωματιδίων, Μολύβδου, Μονοξειδίου του Άνθρακα, Βενζολίου και Όζοντος στον Ατμοσφαιρικό Αέρα) Κανονισμοί του 2010» (Επίσημη έκδοση: Cyprus Gazette; Αριθμός ΕΕ: 4443 της 23/07/2010, σελ. 1964-1994).



Οδηγία 2008/50/EK

Βασικοί στόχοι

- Καθορισμός **ενιαίων στόχων** για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα.
- Ορισμός **κοινών μεθόδων, χώρων και κριτηρίων εκτίμησης** της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα.
- **Συγκέντρωση** πληροφοριών και **διάθεσή** τους στο κοινό (όχι μόνο σε περίπτωση υπέρβασης ορίων).
- **Συνεργασία** μεταξύ των κρατών μελών για τη βελτιστοποίηση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα.



Οδηγία 2008/50/ΕΚ

Προσδιορισμός χώρου και τρόπου του ελέγχου

Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καθορίσουν **ζώνες και οικισμούς**, στο πλαίσιο των οποίων γίνεται η εκτίμηση και η διαχείριση της ποιότητας του αέρα (άρ. 4).

Οι μέθοδοι και τα κριτήρια για την εκτίμηση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα προκαθορίζονται και καθίστανται **ενιαία** σε όλη την Ένωση (άρ. 5-11 και Παράρτημα ΙΙΙ).

Παρέχεται η δυνατότητα παράτασης των χρονικών περιθωρίων συμμόρφωσης προς τις οριακές τιμές για το διοξείδιο του αζώτου, το βενζόλιο ή τα σωματίδια ΑΣ₁₀, όταν αυτή είναι **αδύνατη** εντός των προθεσμιών που προβλέπονται στο παράρτημα ΧΙ και εφόσον τηρηθούν ορισμένες προϋποθέσεις (άρ. 22). Πάντως δεν μπορεί να υπάρξει υπέρβαση των **περιθωρίων ανοχής** (βλ. παρακάτω).



Οριακές τιμές

«Οριακή τιμή» (άρ. 2 § 5): επίπεδο καθοριζόμενο βάσει επιστημονικών γνώσεων, με σκοπό να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι επιβλαβείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και/ή στο σύνολο του περιβάλλοντος, το οποίο πρέπει να επιτευχθεί εντός δεδομένης προθεσμίας (Παράρτημα XIV) χωρίς εν συνεχεία υπερβάσεις.

Η συμμόρφωση με τις οριακές τιμές ➡ υποχρέωση επίτευξης αποτελέσματος άνευ παρεκκλίσεων (άρ. 13).

Αφορούν την προστασία της ανθρώπινης υγείας (διαφορά με προηγούμενη νομοθεσία) και μπορούν να επικαλεστούν την τήρησή τους οι ιδιώτες (άμεσο αποτέλεσμα).

Στο Παράρτημα XI τίθενται οι ως άνω τιμές για τα επιμέρους ρυπογόνα στοιχεία. Διά της Οδηγίας δεν παρέχεται εξουσιοδότηση στην Επιτροπή να αναθεωρεί μόνη της τις ως άνω τιμές, επομένως πρέπει να τηρείται η προβλεπόμενη νομοθετική διαδικασία (έως σήμερα δεν έχουν αναθεωρηθεί, ενώ θα έπρεπε με βάση το άρθρο 32).

Οριοθέτηση βασικών εννοιών / 1



Κρίσιμα επίπεδα και περιθώρια ανοχής

«Κρίσιμα επίπεδα» (άρ. 2 § 6): επίπεδα καθοριζόμενα βάσει επιστημονικών γνώσεων, η υπέρβαση των οποίων ενδέχεται να συνεπάγεται άμεσες αρνητικές επιπτώσεις για ορισμένους υποδοχείς όπως τα δένδρα, άλλα φυτά ή τα φυσικά οικοσυστήματα, όχι όμως και για τον άνθρωπο.

Η συμμόρφωση με τα κρίσιμα επίπεδα  υποχρέωση επίτευξης αποτελέσματος άνευ παρεκκλίσεων (άρ. 14).

Σε αντίθεση με τις «οριακές τιμές», η υποχρέωση τήρησης των «κρίσιμων επιπέδων» δεν παράγει άμεσο αποτέλεσμα (διότι δεν αφορούν την ανθρώπινη υγεία).

Ειδικά για ορισμένα μόνο στοιχεία (πλην διοξειδίου του αζώτου και βενζολίου) το άρθρο 13 καθιερώνει και «περιθώρια ανοχής», ήτοι ποσοστά των οριακών τιμών, κατά τα οποία επιτρέπεται να γίνεται υπέρβασή τους υπό τις προϋποθέσεις που θέτει η Οδηγία (Παράρτημα XI). Για τα δύο ως άνω στοιχεία δεν υπάρχουν περιθώρια ανοχής μετά τις ημερομηνίες του Παραρτήματος XI.

Οριοθέτηση βασικών εννοιών / 1



Όρια συναγερμού και ενημέρωσης

- **«Όριο συναγερμού»:** το επίπεδο πέραν του οποίου υπάρχει κίνδυνος για την ανθρώπινη υγεία του πληθυσμού εν γένει ύστερα από σύντομη έκθεση και κατά τη διαπίστωση του οποίου τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν άμεσα μέτρα. (Ειδικά για NO₂ και SO₂ – Παράρτημα XII).
- **«Όριο ενημέρωσης»:** το επίπεδο πέραν του οποίου η βραχύχρονη έκθεση εγκυμονεί, για ιδιαίτερα ευαίσθητες ομάδες του πληθυσμού, κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία με αποτέλεσμα να καθίσταται απαραίτητη η άμεση και κατάλληλη πληροφόρηση.

Σε περίπτωση υπέρβασης ή κινδύνου υπέρβασης των ορίων συναγερμού προβλέπεται η κατάρτιση και εφαρμογή **σχεδίων δράσης** (άρ. 24, βλ. παρακάτω).

Σε περίπτωση υπέρβασης των ορίων συναγερμού ή ενημέρωσης προβλέπεται **άμεση και ευρεία ενημέρωση του κοινού** με όλα τα διαθέσιμα μέσα (άρ. 19).

Οριοθέτηση βασικών εννοιών / 3



Θέση τιμών – στόχων και εξισορρόπηση

«Τιμή στόχος»: επίπεδο **καθοριζόμενο** με σκοπό να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι επιβλαβείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και/ή στο σύνολο του περιβάλλοντος, που επιτυγχάνεται **κατά το δυνατόν** εντός δεδομένης χρονικής περιόδου. Η οριακή τιμή είναι το απώτατο όριο, η τιμή-στόχος είναι το **καλύτερο δυνατό**.

Απουσιάζει ο όρος «καθοριζόμενοι βάσει επιστημονικών γνώσεων». Οι στόχοι δεν τίθενται αποκλειστικά επιστημονικά αλλά **λαμβάνονται υπ' όψη** τα επιστημονικά δεδομένα.

Άρθρα 15-18: Τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίζουν ότι τιμές – στόχοι και οι μακροπρόθεσμοι στόχοι επιτυγχάνονται **χωρίς υπερβολικό κόστος**.

Οριοθέτηση βασικών εννοιών / 4



Θέση τιμών – στόχων και εξισορρόπηση

Βασικά σημεία:

- Η θέση των τιμών – στόχων (εθνικό επίπεδο) πρέπει μεν να βασίζεται σε επιστημονικά δεδομένα, αλλά οι εθνικές αρχές έχουν συναφώς ευρεία διακριτική ευχέρεια (πολιτική).
- Η εξισορρόπηση μεταξύ θέσης αποτελεσματικών στόχων και αποφυγής υπερβολικού οικονομικού κόστους αποτελεί υποχρέωση των κρατών μελών.
- Δικαστικός έλεγχος χωρεί μόνο οριακά για την τήρηση των ορίων της (ευρείας) διακριτικής ευχέρειας και για την αποφυγή κατάφωρης παραβίασης θεμελιωδών αρχών (όπως της αναλογικότητας).
- Η διάταξη δεν απονέμει – ούτε άμεσα ούτε έμμεσα - δικαιώματα σε ιδιώτες, κατά συνέπεια δεν νομιμοποιούνται αυτοί να προσφύγουν κατά της πράξης θέσης και κατά της μη τήρησης των «τιμών – στόχων» (σε αντίθεση με τις «οριακές τιμές»).



Ο σημαντικός ρόλος του εθνικού δικαστή

ΔΕΕ C-723/17, Craeynest (βλ. και C-555/07, Küçükdeveci)

«33. [...] οι κανόνες που θεσπίζει η οδηγία 2008/50 [...] συγκεκριμενοποιούν τις υποχρεώσεις προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας που υπέχει η Ένωση και οι οποίες απορρέουν [τις Συνθήκες], σύμφωνα με τις οποίες η Ένωση στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε **υψηλό επίπεδο προστασίας** και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της, στηριζόμενη, μεταξύ άλλων, στις **αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης**.

34. Ειδικότερα στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες ο νομοθέτης της Ένωσης υποχρεώνει τα κράτη μέλη, μέσω οδηγιών, να υιοθετήσουν **συγκεκριμένη συμπεριφορά**, η πρακτική αποτελεσματικότητα [τους] θα εξασθενούσε αν δεν επιτρεπόταν στους **ιδιώτες να την επικαλεστούν** ενώπιον των δικαστηρίων, και στα **εθνικά δικαστήρια** να τη λάβουν υπόψη ως στοιχείο του δικαίου της Ένωσης, **προκειμένου να διαπιστώσουν αν [...]** ο εθνικός νομοθέτης **παρέμεινε εντός των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που χαράσσει η οδηγία.**»



Αντιμετώπιση υπερβάσεων - Σχέδια

Όταν, σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, τα επίπεδα των ρύπων **υπερβαίνουν κάθε οριακή τιμή ή τιμή στόχο**, καθώς και τα αντίστοιχα **περιθώρια ανοχής**, τα κράτη μέλη **μεριμνούν** (άρ. 23) ώστε να εκπονούνται **σχέδια** για την ποιότητα του αέρα, με σκοπό να επιτευχθούν οι τεθείσες οριακές τιμές ή οι τιμές στόχοι («**Σχέδια**»).

Η Οδηγία δεν επιβάλλει την υποχρέωση αυτή απευθείας στα κράτη μέλη, λόγω της φύσης της. Ωστόσο, τα υποχρεώνει **να προβλέψουν νομοθετικά μία τέτοια υποχρέωση** κατά τη μεταφορά της, η οποία σε διαφορετική περίπτωση θα είναι **εσφαλμένη**. Θα υποχρεούται δε ο εθνικός δικαστής να ερμηνεύσει την εθνική νομοθεσία σύμφωνα με την Οδηγία και **να συναγάγει την υποχρέωση αυτή** (ΔΕΚ C-212/04, *Adeneler κ.α.*).

Άλλωστε, τα εκπονηθέντα σχέδια πρέπει να ανακοινώνονται στην Επιτροπή αλλά και να τίθενται σε δημόσια διαβούλευση, **χωρίς μεταβίβαση της ευθύνης**.



Περιεχόμενο Σχεδίων

Πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα ή τα Σχέδια για τη μείωση της ρύπανσης τα οποία έχουν εγκριθεί μετά την έναρξη ισχύος της παρούσας οδηγίας:

- Κατάλογος και περιγραφή όλων των μέτρων που προβλέπονται στο έργο.
- Χρονοδιάγραμμα εφαρμογής.
- Εκτίμηση της σχεδιαζόμενης βελτίωσης της ποιότητας του αέρα και εκτίμηση του χρόνου που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων αυτών.

(Παράρτημα XV της Οδηγίας)



Νομολογία περί Σχεδίων αντιμετώπισης υπερβάσεων

ΔΕΚ C-237/07, Janeck (επί της Οδηγίας 96/62): Η υποχρέωση αυτή του κράτους μέλους αντανακλάται σε δικαίωμα του ιδιώτη, του οποίου η υπέρβαση των οριακών τιμών θίγει την υγεία, να απαιτήσει την κατάρτιση σχεδίων δράσης (έτσι και ΔΕΕ C-404/13, *Client Earth*).

«42. [...] σε περίπτωση που υπάρχει κίνδυνος υπερβάσεως των οριακών τιμών ή των ορίων συναγερμού, οι άμεσα θιγόμενοι ιδιώτες πρέπει να μπορούν να πετύχουν από τις αρμόδιες αρχές την εκπόνηση σχεδίου δράσεως, *ακόμη και αν*, βάσει του εθνικού δικαίου, *διαθέτουν άλλα μέσα* για να πετύχουν από τις αρχές αυτές τη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρυπάνσεως.»



Νομολογία περί Σχεδίων αντιμετώπισης υπερβάσεων

ΔΕΚ C-237/07, Janeck

«47. [...] τα κράτη μέλη έχουν, υπό τον έλεγχο του εθνικού δικαστή, μόνον την υποχρέωση να λάβουν, στο πλαίσιο ενός σχεδίου δράσεως και βραχυπρόθεσμα, τα μέτρα που μπορούν να μειώσουν στο ελάχιστο τον κίνδυνο υπερβάσεως των οριακών τιμών ή των ορίων συναγερμού και να επαναφέρουν σταδιακά την κατάσταση σε ένα επίπεδο κάτω από τις τιμές ή τα όρια αυτά, λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών περιστάσεων και του συνόλου των εμπλεκόμενων συμφερόντων.»

ΑΕΕ C-404/13, Client Earth

«57. Όσον αφορά δε το περιεχόμενο του σχεδίου, το άρθρο 23, παράγραφος 1 [...] καθιστά σαφές ότι ναι μεν τα κράτη μέλη διαθέτουν κάποιο βαθμό διακριτικής ευχέρειας όταν αποφασίζουν ποια μέτρα θα λάβουν, πλην όμως τα μέτρα αυτά πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να εξασφαλίζουν ότι η περίοδος υπερβάσεως των οριακών τιμών θα είναι η συντομότερη δυνατή.»



Νομολογία περί Σχεδίων αντιμετώπισης υπερβάσεων

ΔΕΚ C-723/17, Craeynest

«51. [...] οι εν λόγω αρχές οφείλουν να βασίζονται τις αποφάσεις τους σε αξιόπιστα επιστημονικά δεδομένα και [...] να καταρτίζουν έγγραφα προς πλήρη τεκμηρίωση της επιλογής της χωροθέτησης όλων των τοποθεσιών παρακολούθησης. Τα έγγραφα αυτά πρέπει να επικαιροποιούνται τακτικά, προκειμένου να επαληθεύεται ότι τα κριτήρια επιλογής εξακολουθούν να ισχύουν.

53. Επιπλέον, εφόσον ο ιδιώτης δικαιούται να ζητήσει από δικαστήριο να εξακριβώσει κατά πόσον η εθνική νομοθεσία και η εφαρμογή της παρέμειναν εντός των ορίων της προβλεπόμενης από την οδηγία 2008/50 διακριτικής ευχέρειας κατά την επιλογή της τοποθεσίας των σημείων δειγματοληψίας, το εθνικό δικαστήριο είναι επίσης αρμόδιο να λάβει κάθε αναγκαίο μέτρο έναντι της αρμόδιας εθνικής αρχής, όπως για παράδειγμα να διατάξει τη χωροθέτηση των σημείων δειγματοληψίας κατά τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με τα κριτήρια που ορίζονται στην εν λόγω οδηγία».



Συμπεράσματα από τη σχετική νομολογία

Από τις σκέψεις του ΔΕΕ συνάγονται τα εξής συμπεράσματα:

- Τα Σχέδια αντιμετώπισης υπερβάσεων πρέπει να είναι δημόσια και να αποτελούν αντικείμενο διαβούλευσης.
- Οι ιδιώτες που θεμελιώνουν έννομο συμφέρον νομιμοποιούνται ενεργητικά να απαιτήσουν την κατάρτιση και δημοσίευσή τους, καθώς και να προσβάλουν το κύρος της πράξης θέσπισης ενώπιον του εθνικού δικαστή, ο οποίος ασκεί οριστικό έλεγχο τήρησης των θεμελιωδών αρχών (π.χ. αναλογικότητας) και επιδίωξης των στόχων που θέτει η Οδηγία.
- Ακόμη και η ίδια η θεμελίωση των μέτρων σε σύγχρονα επιστημονικά δεδομένα (όχι τα δεδομένα καθαυτά) μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο της εθνικής δίκης (απόδειξη, ανταπόδειξη, πραγματογνωμοσύνη), με το κράτος μέλος να φέρει το βάρος της απόδειξης. Πάντως ο ιδιώτης δεν μπορεί να απαιτήσει την έκδοση μέτρων ή σχεδίων με συγκεκριμένο περιεχόμενο.



Διασφάλιση δικαιωμάτων των ιδιωτών

Ο σκοπός της διάταξης του άρ. 23 και τα δικαιώματα των ιδιωτών διασφαλίζονται:



Εάν η εθνική νομοθεσία δεν απαγορεύει ρητώς τέτοιο δικαίωμα – με **σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία** του εθνικού.

Εάν η εθνική νομοθεσία απαγορεύει ρητώς τέτοιο δικαίωμα – με τη **μη εφαρμογή** του αντιθέτου εθνικού κανόνα (**υπεροχή** του άρ. 23)



Δικαστική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών

Κάμψη της αρχής της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών

Η αρχή της αποτελεσματικότητας επιβάλλει
τη χρήση μέσων **ακόμη κι όταν δεν υφίστανται**

η ερμηνεία του περιεχομένου και των περιορισμών
των δικαιωμάτων λαμβάνει χώρα με βάση το ενωσιακό δίκαιο

ΔΕΚ C-723/17, Craeynest

«54. [...] ελλείπει κανόνων του δικαίου της Ένωσης, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίζει τα αρμόδια δικαστήρια και να θεσπίζει τις δικονομικές προϋποθέσεις για την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία αντλούν οι ιδιώτες από πράξη του δικαίου της Ένωσης, όπως είναι η οδηγία 2008/50. Ωστόσο, οι προβλεπόμενες ρυθμίσεις δεν πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που διέπουν παρόμοιες καταστάσεις εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας) ούτε να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας). Όσον αφορά την τελευταία αυτή αρχή, θα πρέπει να υπομνησθεί ότι το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον αμερόληπτου δικαστηρίου κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο επιβεβαιώνει την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.»



Δικαστική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών

ΔΕΚ C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe* (προσωπική κράτηση σε βάρος δημοσίου λειτουργού)

«35. [...] εθνική νομοθεσία η οποία οδηγεί σε κατάσταση στην οποία μια δικαστική απόφαση παραμένει ατελέσφορη, επειδή το εν λόγω δικαστήριο δεν διαθέτει κανένα μέσο ώστε να επιβάλει τη συμμόρφωση προς αυτή, αντιβαίνει προς το ουσιώδες περιεχόμενο του δικαιώματος αποτελεσματικής προσφυγής.

40. [...] εναπόκειται στο εν λόγω δικαστήριο να [...] καταλήξει σε ερμηνεία του δικαιώματος αυτού που να του παρέχει τη δυνατότητα να λάβει αποτελεσματικά μέτρα καταναγκασμού, για να εξασφαλίσει την εκ μέρους των δημοσίων αρχών εκτέλεση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης, όπως είναι, ιδίως, χρηματικές ποινές μεγάλου ύψους [...].

42. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι το εθνικό δικαστήριο, επιλαμβανόμενο στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, αν δεν μπορεί να ερμηνεύσει εθνική ρύθμιση σε συμφωνία με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης, έχει ως όργανο κράτους μέλους την υποχρέωση να αφήσει ανεφάρμοστη κάθε εθνική διάταξη που είναι αντίθετη προς διάταξη του δικαίου της Ένωσης έχουσα άμεσο αποτέλεσμα στη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί.



Δικαστική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών

ΔΕΚ C-752/18, Deutsche Umwelthilfe

43. Εντούτοις, η νομολογία αυτή του Δικαστηρίου δεν μπορεί να νοηθεί υπό την έννοια ότι η αρχή της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης και ο σεβασμός του δικαιώματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία υποχρεώνουν το εθνικό δικαστήριο να αφήσει ανεφάρμοστη διάταξη του εθνικού δικαίου ή να μην ακολουθήσει τη μόνη ερμηνεία της διατάξεως αυτής την οποία θεωρεί σύμφωνη προς το εθνικό του Σύνταγμα *εάν*, ενεργώντας με τον τρόπο αυτό, *θα έθιγε ένα άλλο θεμελιώδες δικαίωμα* το οποίο διασφαλίζεται με το δίκαιο της Ένωσης.

56. [...] εναπόκειται στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο να διατάξει προσωπική κράτηση σε βάρος δημόσιων λειτουργών που ασκούν δημόσια εξουσία όταν, στις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, υφίσταται *νομική βάση* για την επιβολή ενός τέτοιου καταναγκαστικού μέτρου, η οποία είναι αρκούντως *προσβάσιμη, ακριβής και προβλέψιμη* στην εφαρμογή της, και εφόσον ο επιβαλλόμενος περιορισμός του δικαιώματος στην ελευθερία ικανοποιεί τις λοιπές προϋποθέσεις που τίθενται συναφώς στο άρθρο 52, παράγραφος 1 του Χάρτη”.



Οδηγία 2008/50/ΕΚ

Συμπεράσματα

Μία Οδηγία που δεν καταλείπει παρά **ελάχιστη - κατ' ουσία - διακριτική ευχέρεια** στα κράτη μέλη



Επιτυχής θέση **ενιαίων** κανόνων προστασίας, επιτήρησης και ορίων.

Ερμηνεία της Οδηγίας με βάση τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου (της προφύλαξης, της πρόληψης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος στην πηγή, και της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»)

Αποτελεσματικότητα ρυθμίσεων κυρίως λόγω «εμπλοκής» των ιδιωτών ως εν μέρει **επιβλεπόντων** την τήρηση (αντί για τη χρονοβόρα και πολιτικά εύαλωτη διαδικασία προσφυγής από την Επιτροπή).



Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284

Μεταφορά στις εθνικές έννομες τάξεις

Ελλάδα: Υ.Α. ΥΠΕΝ/ΔΝΕΠ/67467/3577/2018 (ΦΕΚ 4740/Β' 25.10.2018).

Κύπρος: «Οι περί της Ποιότητας του Ατμοσφαιρικού Αέρα (Ετήσια Ανώτατα Όρια Εκπομπών για Ορισμένους Ατμοσφαιρικούς Ρύπους) (Τροποποιητικοί) Κανονισμοί του 2017» (Επίσημη έκδοση: *Cyprus Gazette*; Αριθμός ΕΕ: 5025 της 30.06.2017)

«Ο περί της Ποιότητας του Ατμοσφαιρικού Αέρα (Τροποποιητικός) Νόμος του 2020» (Επίσημη έκδοση: *Cyprus Gazette*; Αριθμός ΕΕ: 4746 της 06.03.2020, σελ. 126-127).

«Οι περί της Ποιότητας του Ατμοσφαιρικού Αέρα (Μείωση των Εθνικών Εκπομπών Ορισμένων Ατμοσφαιρικών Ρύπων) Κανονισμοί του 2020» (Επίσημη έκδοση: *Cyprus Gazette*; Αριθμός ΕΕ: 5212 της 06.03.2020, σελ. 313-331).



Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284

Η Οδηγία καθορίζει τις δεσμεύσεις μείωσης των **ανθρωπογενών ατμοσφαιρικών εκπομπών** διοξειδίου του θείου (SO_2), οξειδίων του αζώτου (NO_x), πτητικών οργανικών ενώσεων εκτός του μεθανίου (NMVOC), αμμωνίας (NH_3) και λεπτών αιωρούμενων σωματιδίων ($\text{AS}_{2,5}$, προστέθηκαν σχέση με την Οδηγία του 2001/81/ΕΚ).

Σκοπός είναι η **αναθεώρηση των στόχων μείωσης** των ως άνω εκπομπών σε σχέση με την αντίστοιχη Οδηγία του 2001, και η **εναρμόνιση της ενωσιακής νομοθεσίας και περιβαλλοντικής πολιτικής** στον τομέα αυτό με τους διεθνείς στόχους και κανόνες της Σύμβασης για τη διασυννοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλες αποστάσεις (1979) και του Πρωτοκόλλου σχετικά με τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του τροποσφαιρικού όζοντος (1999, τροποποιήθηκε το 2012).



Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284

Άρθρο 4: Δεσμεύσεις (ανά κράτος μέλος) για τη μείωση των εκπομπών (Παράρτημα II), υπολογιζόμενες με βάση τις ήδη υπάρχουσες εκπομπές (διαφορετική προσέγγιση από την προηγούμενη Οδηγία). Τίθενται δύο διαφορετικές περίοδοι μείωσης: 2020-2029 και 2030-έπειτα.

Ενδεικτικά επίπεδα εκπομπών για το 2025: Τα κράτη μέλη μπορούν να ακολουθήσουν **μη γραμμική πορεία μείωσης** εάν αυτό είναι οικονομικώς ή τεχνικώς αποδοτικότερο (και παράσχουν επαρκείς εξηγήσεις), υπό τις προϋποθέσεις ότι i) από το 2025 η πορεία αυτή **θα συγκλίνει σταδιακά** με τη γραμμική πορεία μείωσης, και ii) ότι αυτό **δεν θα θίγει οποιαδήποτε δέσμευση μείωσης** των εκπομπών για το 2030.



Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284

Άρθρο 5: Μέσα ευελιξίας (π.χ. αναστολή υποχρεώσεων σε περιπτώσεις όπως ιδιαίτερα κρύοι χειμώνες ή ξηρά καλοκαίρια) εφαρμογή υπό προϋποθέσεις και με ενημέρωση της Επιτροπής). Ελέγχεται η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.

Άρθρο 6: Κατάρτιση εθνικών προγραμμάτων ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Αυτά καταρτίζονται από τα κράτη μέλη με ορισμένη μεθοδολογία και στοιχεία, επικαιροποιούνται κάθε 4 χρόνια, και πρέπει να περιέχουν μέτρα και στοιχεία (όπως η κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των οργάνων), που αναφέρονται στο Παράρτημα ΙΙΙ. Επίσης, τα προγράμματα αυτά πρέπει να είναι εναρμονισμένα με άλλα αντίστοιχα (όπως τα Σχέδια της Οδηγίας 2008/50/ΕΚ)

Παρέχεται εξουσιοδότηση στην Επιτροπή για έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων (άρθρο 291 ΣΛΕΕ), ήτοι μη νομοθετικών αλλά πλήρως δεσμευτικών πράξεων για την προσαρμογή τομέων της Οδηγίας. Οι πράξεις αυτές τροποποιούν άμεσα την Οδηγία και υπερισχύουν των εθνικών νομοθεσιών μεταφοράς.



Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284

Συμπεράσματα

Η Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 **επικαιροποιεί** τους ενωσιακούς κανόνες για τον περιορισμό των εκπομπών ορισμένων ρυπογόνων σε εθνικό επίπεδο.

Καίτοι **δεν αποτελεί πλήρη καινοτομία** στο δικαιικό περιβάλλον, συνιστά ένα **σωστό βήμα** προς την κατεύθυνση της σφαιρικής προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος. Αναμένεται με ενδιαφέρον η μεταφορά και η εφαρμογή της Οδηγίας από τα κράτη μέλη.

Δικαστική προστασία και *locus standi* ιδιωτών: δεν υπάρχει ακόμη σχετική νομολογία, ορθό είναι να αναμένεται η **ίδια ερμηνεία** με αυτή της Οδηγίας 2008/50/ΕΚ.



Επιτήρηση εφαρμογής κανόνων από την Επιτροπή

Η Επιτροπή ελέγχει μέσω της «προσφυγής λόγω παραβάσεως» (άρ. 258 ΣΛΕΕ) την ορθή μεταφορά και εφαρμογή των Οδηγιών από τα κράτη μέλη, τα οποία υποχρεούνται να την ενημερώνουν για τη δράση τους.

Είναι η περίοδος υπέρβασης των επιτρεπομένων ορίων «όσο το δυνατόν συντομότερη»;

Εκπονήθηκαν τα απαιτούμενα σχέδια
με το κατάλληλο περιεχόμενο;



προστατεύονται δικαστικά τα
δικαιώματα και οι αξιώσεις των ιδιωτών;

Ήταν ορθή η επίκληση εξαίρεσης ή εκτάκτων περιστάσεων;



Επιτήρηση εφαρμογής κανόνων από την Επιτροπή

Μειονεκτήματα διαδικασίας άρ. 258 επ. ΣΛΕΕ

Μέσος όρος διάρκειας: 4 έτη	Για κάθε παράβαση;	Αναγνωριστική απόφαση
--------------------------------	-----------------------	--------------------------

Ειδικά η μη μεταφορά της Οδηγίας; άρ. 260 § 3 ΣΛΕΕ ➡ κύρωση από την πρώτη απόφαση του ΔΕΕ.

ΔΕΕ C-68/11, Επιτροπή κατά Ιταλίας

«63. [...] δεν ασκεί επιρροή το αν η παράβαση που προσάπτεται στο κράτος μέλος οφείλεται στη **βούλησή του**, στην **αμέλειά του** ή ακόμη σε **τεχνικές δυσχέρειες** τις οποίες αντιμετώπισε».



Επιτήρηση εφαρμογής κανόνων από την Επιτροπή

ΔΕΕ C-488/15, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας

«77. [...] το επιχείρημα της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας σχετικά με την **κοινωνικο-οικονομική της κατάσταση** δεν μπορεί να γίνει δεκτό.».

ΔΕΕ C-336/16, Επιτροπή κατά Πολωνίας (έτσι και ΔΕΕ C-636/18, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκ. 83-85)

«100. Η Δημοκρατία της Πολωνίας [...] υπογράμμισε τις δυσκολίες που συνεπάγονται οι **κοινωνικο-οικονομικές και δημοσιονομικές προκλήσεις** των μεγάλης κλίμακας τεχνικών επενδύσεων που πρέπει να πραγματοποιηθούν.

101. [...] δεν αποδεικνύεται ότι οι δυσχέρειες που αναφέρει η Δημοκρατία της Πολωνίας, οι οποίες **δεν έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα**, είναι τέτοιες ώστε να αποκλείονται συντομότερες προθεσμίες.»



Επιτήρηση εφαρμογής κανόνων από την Επιτροπή

Ιούλιος 2020

Επίσημες προειδοποιήσεις Επιτροπής: Κατά **Ιταλίας**, **Λουξεμβούργου**, **Ουγγαρίας**, **Δανίας** και **Μάλτας** για την **Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284**.

Αιτιολογημένες γνώμες: Κατά **Σουηδίας** για παραβίαση της **Οδηγίας 2008/50/EK**.

Οκτώβριος 2020

Επίσημες προειδοποιήσεις Επιτροπής: Κατά **Ισπανίας** για την **Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284**, και κατά **Κροατίας** και **Ιταλίας** για την **Οδηγία 2008/50/EK**.

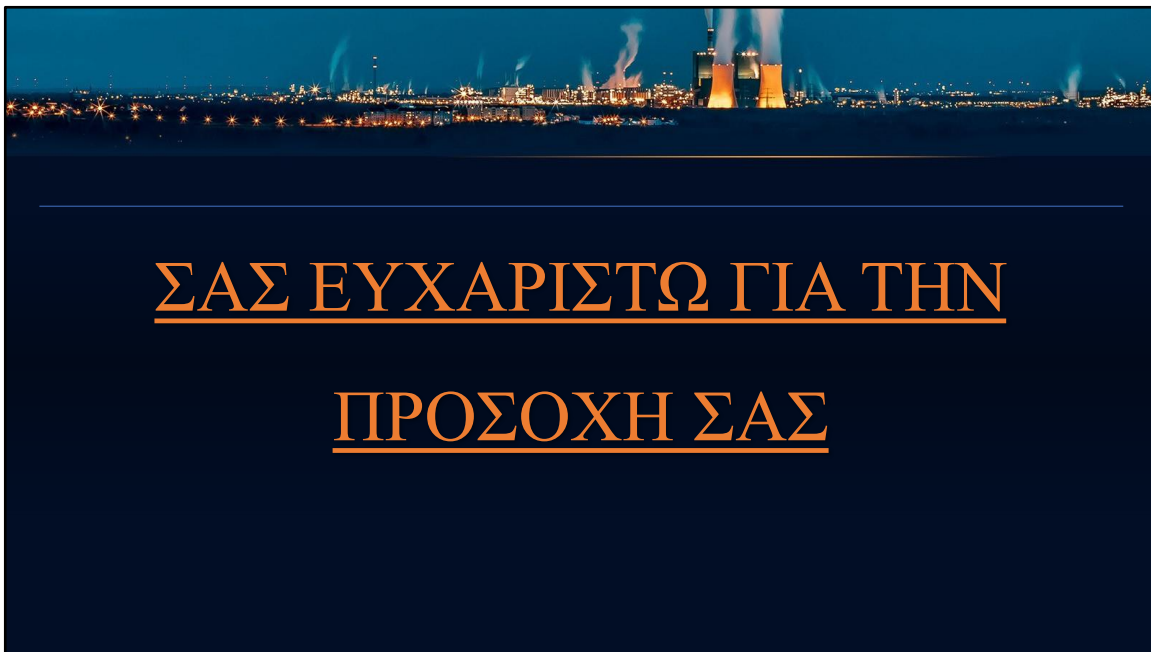
Αιτιολογημένες γνώμες: Κατά **Ελλάδας** και **Ρουμανίας** για την **Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284**.

Προσφυγές ενώπιον του ΔΕΕ: Κατά **Γαλλίας** για την **Οδηγία 2008/50/EK**.

Δεκέμβριος 2020

Προσφυγή για μη συμμόρφωση με απόφαση του ΔΕΕ: Κατά **Γαλλίας** και κατά **Βουλγαρίας** για τις αποφάσεις C-636/18 και C-488/15 αντίστοιχα (**Οδηγία 2008/50/EK**).

Προσφυγές ενώπιον του ΔΕΕ: Κατά **Ελλάδας** σχετικά με την κακή ποιότητα του αέρα λόγω των υψηλών επιπέδων αιωρούμενων σωματιδίων (ΑΣ10), ήτοι για παραβίαση της **Οδηγίας 2008/50/EK**.



ΣΑΣ ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΡΟΣΟΧΗ ΣΑΣ