ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 26.6.2020
COM(2020) 266 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

για την πρόοδο που έχει συντελεστεί στην εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων

1. Εισαγωγή

Η οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων είναι η βασική νομοθετική πράξη για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος «Καθαρός αέρας» για το 2030[1]. Η συγκεκριμένη οδηγία —γνωστή και ως «οδηγία ΕΑΟΕ»— ορίζει τις εθνικές δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για κάθε κράτος μέλος για την περίοδο 2020 έως 2029, καθώς και πιο φιλόδοξες δεσμεύσεις με αφετηρία το 2030, οι οποίες αφορούν πέντε ατμοσφαιρικούς ρύπους που ευθύνονται για σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και στο περιβάλλον: το διοξείδιο του θείου (SO_2), τα οξείδια του αζώτου (NO_x), τις πτητικές οργανικές ενώσεις εκτός του μεθανίου (NMVOC), την αμμωνία (NH_3) και τα λεπτά αιωρούμενα σωματίδια ($ΑΣ_{2,5}$). Στο πρόγραμμα «Καθαρός αέρας» καθορίζεται ως στόχος η μείωση των επιπτώσεων της ατμοσφαιρικής ρύπανσης στην υγεία κατά το ήμισυ έως το 2030 σε σύγκριση με το 2005.

Η οδηγία άρχισε να ισχύει στις 31 Δεκεμβρίου 2016 και κατάργησε την οδηγία 2001/81/ΕΚ[2] σχετικά με εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών για ορισμένους ατμοσφαιρικούς ρύπους, από την 1η Ιουλίου 2018. Με την οδηγία (ΕΕ) 2016/2284, τα $ΑΣ_{2,5}$ προστίθενται στους ρύπους για τους οποίους έχουν καθοριστεί υποχρεώσεις μείωσης, ενώ παράλληλα διευρύνεται ο κατάλογος των ρύπων για τους οποίους είναι υποχρεωτική η υποβολή στοιχείων. Η οδηγία θεσπίζει επίσης μετάβαση από τα ανώτατα όρια εκπομπών, τα οποία καθορίζουν σταθερή ανώτατη ποσότητα εκπομπών σε κιλοτόνους ανά ρύπο ετησίως, σε δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών, με τις οποίες ορίζονται υποχρεώσεις μείωσης εκφραζόμενες ως ποσοστό των εκπομπών κάθε ρύπου κατά το έτος αναφοράς 2005. Προκειμένου να διασφαλιστεί συνέχεια στη βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα, η οδηγία 2016/2284/ΕΕ ορίζει ότι τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών που καθορίζονται στην οδηγία 2001/81/ΕΚ για το 2010 εξακολουθούν να ισχύουν έως τις 31 Δεκεμβρίου 2019. Στον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος παρέχεται επισκόπηση του βαθμού στον οποίο τα κράτη μέλη τηρούν τα οικεία ανώτατα όρια εκπομπών[3].

Οι δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για την περίοδο 2020 έως 2029 βάσει της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 είναι αντίστοιχες με τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για το 2020 και έπειτα, που έχει αναλάβει η ΕΕ και τα κράτη μέλη της

[1] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών — Πρόγραμμα «Καθαρός αέρας» για την Ευρώπη, COM (2013)918 της 18.12.2013.

[2] Οδηγία 2001/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2001, σχετικά με εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών για ορισμένους ατμοσφαιρικούς ρύπους, ΕΕ L 309 της 27.11.2001, σ. 22.

[3] Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την τήρηση των ανώτατων ορίων εκπομπών από την ΕΕ και τα κράτη μέλη για το 2010 διατίθενται στη διεύθυνση: https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019.

στο πλαίσιο του αναθεωρημένου πρωτοκόλλου του Γκέτεμποργκ[4] της σύμβασης της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (ΟΕΕ/ΗΕ) για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση[5]. Συνεπώς, η οδηγία μεταφέρει τις εν λόγω διεθνείς υποχρεώσεις στο εθνικό δίκαιο.

Η οδηγία (ΕΕ) 2016/2284, η οποία αφορά τις συνολικές εθνικές εκπομπές, αποτελεί μέρος του νομικού πλαισίου της ΕΕ για τον «καθαρό αέρα», παράλληλα με τις οδηγίες της ΕΕ για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα[6] και τη νομοθεσία της ΕΕ για τη ρύθμιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης στην πηγή[7]. Η αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας για τον καθαρό αέρα συνιστά σημαντική συνεισφορά στην επίτευξη της «φιλοδοξίας μηδενικής ρύπανσης για ένα περιβάλλον απαλλαγμένο από τοξικές ουσίες», που ανακοίνωσε η Επιτροπή στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας στις 11 Δεκεμβρίου 2019, καθώς και συναφών πρωτοβουλιών, όπως το «σχέδιο δράσης μηδενικής ρύπανσης για το νερό, τον αέρα και το έδαφος» που προγραμματίζεται για το 2021[8].

Τα κράτη μέλη καλούνταν να ολοκληρώσουν τη μεταφορά της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 στο εθνικό δίκαιο έως την 1η Ιουλίου 2018. Η Επιτροπή προέβη σε ενέργειες σε πέντε περιπτώσεις καθυστέρησης της κοινοποίησης μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, με αποστολή επίσημων προειδοποιητικών επιστολών σύμφωνα με το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ. Εν τω μεταξύ, όλα τα κράτη μέλη έχουν κοινοποιήσει μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και η Επιτροπή προβαίνει σε έλεγχο συμμόρφωσης των κοινοποιηθέντων εθνικών μέτρων, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει σε περίπτωση που η εθνική νομοθεσία δεν συνάδει με τις απαιτήσεις της οδηγίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 11 παράγραφος 1 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποχρεούται να ενημερώσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο ως προς την εφαρμογή της οδηγίας. Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει το έργο που έχει επιτευχθεί έως σήμερα όσον αφορά τη συνεισφορά στην εκπλήρωση των εθνικών δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών, τη

[4] Πρωτόκολλο του 1999 για τη μείωση της οξίνισης, του ευτροφισμού και του τροποσφαιρικού όζοντος της σύμβασης για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση, όπως τροποποιήθηκε στις 4 Μαΐου 2012 (τροποποιημένο πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ) http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html.

[5] Σύμβαση του 1979 για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html.

[6] Οδηγία 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη (ΕΕ L 152 της 11.6.2008) και οδηγία 2004/107/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με το αρσενικό, το κάδμιο, τον υδράργυρο, το νικέλιο και τους πολυκυκλικούς αρωματικούς υδρογονάνθρακες στον ατμοσφαιρικό αέρα (ΕΕ L 23 της 26.1.2005).

[7] Σχετική επισκόπηση διατίθεται στη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm.

[8] COM(2019) 640 final.

βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα και τον αντίκτυπο στην ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον[9].

Δεδομένου ότι ορισμένες συνέπειες της εφαρμογής της οδηγίας θα γίνουν αισθητές μόνο μετά την πάροδο μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος και ότι για την αξιολόγησή τους απαιτούνται πολυετή σύνολα δεδομένων, ο βαθμός στον οποίο η παρούσα έκθεση πραγματεύεται τα διάφορα στοιχεία που απαριθμούνται στο άρθρο 11 παράγραφος 1 της οδηγίας ποικίλλει. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών με αφετηρία το 2020, τα κράτη μέλη θα υποβάλουν στην Επιτροπή στοιχεία σχετικά με τις εκπομπές μόλις το 2022. Κατά συνέπεια, η παρούσα έκθεση παρουσιάζει τα αποτελέσματα ανάλυσης των προβλεπόμενων εκπομπών στο πλαίσιο αυτό. Αντίστοιχα περιορισμένη είναι και η ικανότητα υποβολής στοιχείων σχετικά με τις επιπτώσεις από τις μειώσεις των εκπομπών που ορίζει η οδηγία στην υγεία και τα οικοσυστήματα. Η έκθεση επικεντρώνεται στα εθνικά προγράμματα ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης (ΕΠΕΑΡ), τα οποία καλούνταν να υποβάλουν τα κράτη μέλη έως την 1η Απριλίου 2019. Τα ΕΠΕΑΡ αποτελούν ένα μέσο κεντρικής διαχείρισης για την εκπλήρωση των εθνικών δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών και, ως εκ τούτου, είναι ιδιαίτερα χρήσιμα για μια πρώτη αξιολόγηση του βαθμού στον οποίο τα κράτη μέλη βρίσκονται στη σωστή κατεύθυνση προς τη συμμόρφωση ή του κατά πόσο απαιτείται εντατικοποίηση των προσπαθειών.

Η δεύτερη έκδοση της «Προοπτικής για καθαρό αέρα», η οποία προγραμματίζεται για τα τέλη του 2020 και αποτελεί συνέχεια της αρχικής «Προοπτικής για καθαρό αέρα» που δημοσιεύτηκε το 2018[10], θα συμπληρώσει την παρούσα έκθεση και την ανάλυση της Επιτροπής όσον αφορά την πορεία προς τη συμμόρφωση. Ειδικότερα, η «Προοπτική για καθαρό αέρα» του 2020 θα παράσχει διεξοδική, αναλυτική αξιολόγηση του βαθμού στον οποίο τα κράτη μέλη και η ΕΕ στο σύνολό της βρίσκονται στη σωστή κατεύθυνση για την τήρηση των απαιτήσεων μείωσης των εκπομπών και για τη βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα, της υγείας και του περιβάλλοντος, καθώς και σχετικά με το κόστος και τα οφέλη των αναγκαίων μέτρων και του προσδοκώμενου αντίκτυπου.

2. Προβλεπόμενη επίτευξη των δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών

2.1. Οι απογραφές και οι προβλέψεις εκπομπών ως βάση του ελέγχου συμμόρφωσης

Η κύρια υποχρέωση που θεσπίζει η οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 για τα κράτη μέλη είναι οι δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών των ατμοσφαιρικών ρύπων SO_2, NO_x,

[9] Δεδομένου ότι η παρούσα έκθεση αφορά την υλοποίηση της οδηγίας έως τις αρχές του 2020, το Ηνωμένο Βασίλειο συμπεριλαμβάνεται στην ανάλυση.
[10] COM(2018) 446 final.

NMVOC, NH_3 και $A\Sigma_{2,5}$ για τα έτη 2020 έως 2029 και από το 2030 και μετά. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν απογραφές εκπομπών σε ετήσια βάση κάθε Φεβρουάριο, σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 2 της οδηγίας. Οι εν λόγω απογραφές χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο συμμόρφωσης προς τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών. Ωστόσο, μεταξύ του χρόνου εκπομπής των ρύπων και της υποβολής των απογραφών υπάρχει χρονική υστέρηση δύο ετών. Οι τελευταίες απογραφές που υποβλήθηκαν τον Φεβρουάριο του 2020 αφορούν τις εκπομπές για το 2018. Κατά συνέπεια, δεν είναι ακόμη εφικτός ο έλεγχος συμμόρφωσης προς τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για το 2020. Εντούτοις, σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 2, τα κράτη μέλη υποχρεούνται επίσης να υποβάλλουν σε διετή βάση τις προβλέψεις εκπομπών τους· η τελευταία υποβολή σχετικών στοιχείων πραγματοποιήθηκε το 2019. Τα προβλεπόμενα επίπεδα εκπομπών συγκρίνονται με τις δεσμεύσεις μείωσης για την περίοδο 2020-2029 και από το 2030 και μετά, προκειμένου να ελεγχθεί η προβλεπόμενη συμμόρφωση.

Η υψηλή ποιότητα των απογραφών και των προβλέψεων είναι πρωταρχικής σημασίας για την αξιόπιστη αξιολόγηση της συμμόρφωσης. Η Επιτροπή παρακολουθεί στενά τις βελτιώσεις που συντελούνται στην ποιότητα των απογραφών και των προβλέψεων και στηρίζει τα κράτη μέλη στην προσπάθεια αυτή (βλ. τμήμα 5.1 της παρούσας έκθεσης), μεταξύ άλλων μέσω της εκπόνησης και δημοσίευσης εκθέσεων εξέτασης για τις απογραφές[11] και τις προβλέψεις[12] και μέσω της παροχής στήριξης στην ανάπτυξη ικανοτήτων.

Κατά την εξέταση των απογραφών αξιολογείται όχι μόνο η ποιότητα των δεδομένων των απογραφών αλλά και η αποδοχή των αναπροσαρμογών που εφαρμόζουν στις απογραφές που υποβάλλουν τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας. Υπό ορισμένες προϋποθέσεις που αναφέρονται στην οδηγία και σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, τα κράτη μέλη δύνανται να αναπροσαρμόσουν προς τα κάτω τις απογραφές τους. Σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 1 της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καταρτίζουν αναπροσαρμοσμένες απογραφές, ώστε να λαμβάνονται υπόψη τυχόν βελτιώσεις των μεθόδων απογραφής κατόπιν επικαιροποίησης σύμφωνα με τις επιστημονικές γνώσεις, σε σχέση με τον χρόνο κατά τον οποίο ορίστηκαν για πρώτη φορά οι δεσμεύσεις μείωσης εκπομπών. Σύμφωνα με το άρθρο 21 παράγραφος 2 της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν το άρθρο 5 παράγραφος 1 σε σχέση με τα ανώτατα όρια που καθορίζονται βάσει της οδηγίας για τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών (οδηγία 2001/81/ΕΚ). Αφού το ένα τρίτο περίπου των κρατών μελών ζήτησε αναπροσαρμογή το 2017, ο αριθμός των κρατών μελών που

[11] Βλ. https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm.
[12] Βλ. https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

υπέβαλε αίτημα για νέες αναπροσαρμογές το 2018, το 2019 και το 2020 ήταν πιο περιορισμένος[13].

Οι προβλέψεις που υποβλήθηκαν το 2019 αξιολογήθηκαν σε συνδυασμό με τα ΕΠΕΑΡ[14], δεδομένου ότι οι προβλέψεις αποτελούν τη βάση για την εκτίμηση του ενδεχόμενου κινδύνου μη συμμόρφωσης και, συνεπώς, της ανάγκης για λήψη νέων μέτρων. Στο παράρτημα IV μέρος 2 της οδηγίας καθορίζονται πέντε κριτήρια αξιολόγησης της ποιότητας των προβλέψεων: διαφάνεια, συνοχή, συγκρισιμότητα, πληρότητα και ακρίβεια. Από την τελευταία εξέταση, διαπιστώθηκε ότι η έλλειψη διαφάνειας αποτελεί τη βασική ανεπάρκεια, καθώς η πλειονότητα των κρατών μελών (18)[15] δεν προσκόμισαν επαρκή στοιχεία σχετικά με τις μεθοδολογίες, τα σύνολα δεδομένων εισόδου και τις παραδοχές που χρησιμοποιήθηκαν για την κατάρτιση των προβλέψεών τους. Η συγκρισιμότητα και η πληρότητα των προβλέψεων κρίθηκαν εν γένει ικανοποιητικές, αλλά το συνολικό επίπεδο ακρίβειας θεωρήθηκε ανεπαρκές σε δέκα κράτη μέλη[16]. Στις περισσότερες περιπτώσεις, αιτία ήταν η χρήση εξαιρετικά απλουστευμένων μεθοδολογιών και το ανεπαρκές επίπεδο λεπτομέρειας στα δεδομένα εισόδου για βασικούς τομείς εκπομπών.

2.2. Προβλεπόμενη επίτευξη των δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών για την περίοδο 2020-2029 και για το 2030 και έπειτα

Το άρθρο 10 παράγραφος 2 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 απαιτεί από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν προβλέψεις εκπομπών ατμοσφαιρικών ρύπων για τα έτη 2020, 2025 και 2030[17], προκειμένου να αξιολογηθεί κατά πόσον βρίσκονται στη σωστή πορεία για την τήρηση των οικείων δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών για την περίοδο 2020-2029 και για το 2030 και μετά αντίστοιχα. Οι εν λόγω προβλέψεις συνιστούν επίσης τη βάση για την αξιολόγηση του κατά πόσον οι εκπομπές ακολουθούν γραμμική πορεία μεταξύ του 2020 και του 2030 (σε διαφορετική περίπτωση χρειάζεται αιτιολόγηση). Οι προβλέψεις θα αφορούν ένα σενάριο «με μέτρα» (μόνο υφιστάμενα μέτρα) και, κατά περίπτωση, ένα σενάριο «με πρόσθετα μέτρα» (υφιστάμενα μέτρα και προγραμματισμένα πρόσθετα

[13] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm: Το 2017 υπέβαλαν για πρώτη φορά αίτημα αναπροσαρμογής εννέα κράτη μέλη. Το 2018 υπέβαλαν αίτημα για νέες αναπροσαρμογές τέσσερα κράτη μέλη και το 2019 και το 2020 ένα κράτος μέλος (ενώ υπήρξε επανυποβολή προηγούμενων αιτημάτων για αναπροσαρμογές).

[14] Για την πλήρη αξιολόγηση, βλ.: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm

[15] Βέλγιο, Εσθονία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία, Κροατία, Ιταλία, Κύπρος, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σλοβακία και Σουηδία.

[16] Βουλγαρία, Ελλάδα, Κροατία, Ιταλία, Λετονία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία και Ρουμανία.

[17] Το άρθρο 10 παράγραφος 2 παραπέμπει στον πίνακα Γ του παραρτήματος Ι της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284, στον οποίο περιγράφονται αναλυτικά οι απαιτήσεις υποβολής στοιχείων όσον αφορά τις εκπομπές και τις προβλέψεις εκπομπών.

μέτρα)[18]. Στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος προβλέπει ότι θα τηρήσει όλες τις οικείες δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών βάσει των υφιστάμενων μέτρων, το σενάριο «με μέτρα» αρκεί.

Σύμφωνα με την ανάλυση, στο πλαίσιο του σεναρίου «με μέτρα», δέκα κράτη μέλη[19] προβλέπουν ότι θα εκπληρώσουν *όλες* τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για το 2020, αριθμός που μειώνεται σε τέσσερα[20] όσον αφορά τις δεσμεύσεις για το 2030 (βλ. παράρτημα 1 της παρούσας έκθεσης). Όσα κράτη μέλη δεν επιτυγχάνουν τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών με βάση τα υφιστάμενα μέτρα, οφείλουν να θέσουν σε εφαρμογή πρόσθετα μέτρα. Εντούτοις, εννέα κράτη μέλη τα οποία προβλέπουν μη συμμόρφωση με μία ή περισσότερες δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών βάσει του οικείου σεναρίου «με μέτρα» δεν υπέβαλαν σενάριο «με πρόσθετα μέτρα»[21]. Παράλληλα, από τα δεκαεπτά κράτη μέλη που υπέβαλαν σενάριο «με πρόσθετα μέτρα»[22], μόνο επτά[23] προβλέπουν συμμόρφωση με όλες τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών (για όλα τα έτη και για όλους τους ρύπους). Τα υπόλοιπα κράτη μέλη θα χρειαστεί να θέσουν σε εφαρμογή πρόσθετα μέτρα προκειμένου να εκπληρώσουν τις οικείες δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών.

Στο πλαίσιο αμφότερων των σεναρίων «με μέτρα» και «με πρόσθετα μέτρα», η πρόβλεψη μη συμμόρφωσης αφορά στις περισσότερες περιπτώσεις τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών NH_3 (τόσο για την περίοδο 2020-2029 όσο και για το 2030 και μετά), και ακολουθούν οι NMVOC, τα NO_x και τα $A\Sigma_{2,5}$. Με εξαίρεση ελάχιστες συγκεκριμένες περιπτώσεις, η τήρηση των δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών SO_2 δεν φαίνεται, επί του παρόντος, να αποτελεί πρόβλημα πουθενά στην ΕΕ.

3. Ανάλυση των ΕΠΕΑΡ

3.1. Εκπλήρωση των νόμιμων απαιτήσεων

Με το άρθρο 6 παράγραφος 1 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 τα κράτη μέλη καλούνται να θεσπίσουν εθνικό πρόγραμμα ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης (ΕΠΕΑΡ), προκειμένου να παρουσιάσουν τον τρόπο με τον οποίο προτίθενται να περιορίσουν τις ετήσιες ανθρωπογενείς εκπομπές τους στο πλαίσιο των δεσμεύσεών τους για μείωση των εκπομπών. Το ΕΠΕΑΡ συνιστά ένα μέσο

[18] Το άρθρο 8 παράγραφος 5 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 παραπέμπει στο παράρτημα IV μέρος 2, στο οποίο περιγράφονται αναλυτικά οι απαιτήσεις για τις προβλέψεις.
[19] Βέλγιο, Τσεχία, Ελλάδα, Ισπανία, Κροατία, Κύπρος, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Σλοβακία και Φινλανδία.
[20] Κροατία, Κύπρος, Κάτω Χώρες, Φινλανδία.
[21] Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβενία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο.
[22] Βλ. παράρτημα 2.
[23] Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσεχία, Ελλάδα, Γαλλία, Κροατία, Κάτω Χώρες.

κεντρικής διαχείρισης, που παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να συντονίσουν και εναρμονίσουν τις πολιτικές και τα μέτρα τους, ώστε να διασφαλιστεί η τήρηση των εθνικών δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών. Η κατάρτισή του απαιτεί διαβούλευση και συμμετοχή των αρχών που είναι αρμόδιες σε διάφορα επίπεδα και για διάφορους τομείς, όπως το περιβάλλον, η γεωργία, η ενέργεια, το κλίμα, οι μεταφορές, η βιομηχανία ή ο χρηματοοικονομικός τομέας. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη συνοχή με σχέδια και προγράμματα στο πλαίσιο όλων των σχετικών τομέων πολιτικής. Επιπλέον, το ΕΠΕΑΡ αποτελεί μέσο για την πληροφόρηση σχετικά με τις πολιτικές των κρατών μελών για τον έλεγχο της ρύπανσης και για την αύξηση της συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία χάραξης πολιτικής.

Με βάση το άρθρο 6 παράγραφος 10 της οδηγίας, η Επιτροπή έχει ορίσει τη μορφή του ΕΠΕΑΡ στην εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2018/1522 της Επιτροπής[24], με την οποία καθορίζεται υποχρεωτικό και προαιρετικό περιεχόμενο, βάσει του άρθρου 6 και του παραρτήματος ΙΙΙ μέρος 1 της οδηγίας. Οι πρόσθετες πολιτικές και μέτρα που επιλέγουν να θεσπίσουν τα κράτη μέλη για την περαιτέρω μείωση των εκπομπών αποτελούν σημαντικό μέρος του εν λόγω υποχρεωτικού περιεχομένου. Οι εν λόγω πρόσθετες πολιτικές και μέτρα πρέπει να υποβάλλονται μέσω του εργαλείου EEA-PaM, ενός διαδικτυακού εργαλείου που ανέπτυξε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (ΕΟΠ). Η Επιτροπή έχει επίσης επεξεργαστεί καθοδήγηση για την κατάρτιση των ΕΠΕΑΡ[25], σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 9 της οδηγίας. Η καθοδήγηση παρέχει στήριξη στα κράτη μέλη για την κατάρτιση ΕΠΕΑΡ σύμφωνα με την κοινή μορφή και σε συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της οδηγίας. Τα πρώτα ΕΠΕΑΡ αναμένονταν έως την 1η Απριλίου 2019. Τα ΕΠΕΑΡ πρέπει να επικαιροποιούνται τουλάχιστον ανά τετραετία και νωρίτερα εφόσον απαιτείται βάσει νέων δεδομένων.

Οκτώ κράτη μέλη[26] υπέβαλαν εγκαίρως στην Επιτροπή τα τελικά τους ΕΠΕΑΡ. Άλλα δεκαέξι κράτη μέλη[27] υπέβαλαν τα τελικά τους ΕΠΕΑΡ έως τον Μάιο του 2020[28], ενώ δύο κράτη μέλη[29] είχαν διαβιβάσει μόνο τα σχέδια των ΕΠΕΑΡ έως την ίδια ημερομηνία. Δύο κράτη μέλη[30] δεν έχουν υποβάλει ακόμη ούτε σχέδιο ούτε τελικό ΕΠΕΑΡ. Τον Φεβρουάριο του τρέχοντος έτους η Επιτροπή κίνησε

[24] Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2018/1522 της Επιτροπής, της 11ης Οκτωβρίου 2018, για τον καθορισμό κοινής μορφής για τα εθνικά προγράμματα ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης στο πλαίσιο της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων, ΕΕ L 256 της 12.10.2018, σ. 87.

[25] Ανακοίνωση της Επιτροπής — Καθοδήγηση για την κατάρτιση εθνικών προγραμμάτων ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης στο πλαίσιο της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων, ΕΕ C 77 της 1.3.2019, σ. 1.

[26] Βέλγιο, Δανία, Εσθονία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο.

[27] Βουλγαρία, Τσεχία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Αυστρία, Πολωνία, Σλοβενία, Σλοβακία.

[28] Καταληκτική ημερομηνία για συμπερίληψη στην παρούσα έκθεση.

[29] Ιταλία, Λουξεμβούργο.

[30] Ελλάδα, Ρουμανία.

διαδικασίες επί παραβάσει εναντίον των τριών κρατών μελών[31] που δεν είχαν υποβάλει κανένα ΕΠΕΑΡ έως τότε, εκ των οποίων ένα διαβίβασε, ακολούθως, το ΕΠΕΑΡ τον Μάρτιο[32]. Τα κράτη μέλη απέδωσαν, σε πολλές περιπτώσεις, τις καθυστερήσεις υποβολής στις μακροσκελείς διαδικασίες διαβούλευσης και στην ανάγκη εναρμόνισης του ΕΠΕΑΡ με το εθνικό σχέδιο για την ενέργεια και το κλίμα, η προθεσμία υποβολής του οποίου ήταν στις 31 Δεκεμβρίου 2019 βάσει του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1999[33] για τη διακυβέρνηση της ενεργειακής ένωσης και της δράσης για το κλίμα.

Όσον αφορά τα τελικά ΕΠΕΑΡ που παρέλαβε η Επιτροπή έως τον Μάιο του 2020, η κοινή μορφή για το ΕΠΕΑΡ χρησιμοποιήθηκε από δεκατρία κράτη μέλη[34], χρησιμοποιήθηκε εν μέρει από εννέα κράτη μέλη[35] και δεν χρησιμοποιήθηκε από δύο κράτη μέλη[36].

Με βάση το άρθρο 6 παράγραφος 5 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284, τα κράτη μέλη όφειλαν να διαβουλευθούν με το κοινό, σύμφωνα με την οδηγία 2003/35/ΕΚ[37], σχετικά με το σχέδιο του ΕΠΕΑΡ. Δεκαεννέα κράτη μέλη[38] διαβίβασαν σύνδεσμο προς τη δημόσια διαβούλευση μαζί με το τελικό τους ΕΠΕΑΡ, ενώ πέντε κράτη[39] μέλη δεν το έπραξαν.

Όσον αφορά την υποβολή του υποχρεωτικού περιεχομένου του ΕΠΕΑΡ, η πλειονότητα των εγγράφων που εξετάστηκαν περιείχαν το σύνολο του υποχρεωτικού περιεχομένου ή παρουσίαζαν μόνο μικρά κενά[40], αλλά παρατηρείται γενική απουσία λεπτομερειών όσον αφορά τις πρόσθετες πολιτικές και μέτρα, με αποτέλεσμα να καθίσταται πιο δύσκολη η διενέργεια εμπεριστατωμένης ανάλυσης. Κενά και απουσία λεπτομερειών εντοπίστηκαν κυρίως σε περιπτώσεις που τα

[31] Ελλάδα, Μάλτα, Ρουμανία.
[32] Μάλτα.
[33] Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 663/2009 και (ΕΚ) αριθ. 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 94/22/ΕΚ, 98/70/ΕΚ, 2009/31/ΕΚ, 2009/73/ΕΚ, 2010/31/ΕΕ, 2012/27/ΕΕ και 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 2009/119/ΕΚ και (ΕΕ) 2015/652 του Συμβουλίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ L 328 της 21.12.2018, σ. 1.
[34] Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Κροατία, Κύπρος, Φινλανδία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο.
[35] Δανία, Γερμανία, Ισπανία, Ιρλανδία, Μάλτα, Αυστρία, Σλοβενία, Σλοβακία, Σουηδία.
[36] Τσεχία, Εσθονία.
[37] Οδηγία 2003/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003, σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον, L 156 της 25.6.2003, σ. 17.
[38] Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο.
[39] Τσεχία, Κύπρος, Πορτογαλία, Σλοβενία, Σλοβακία.
[40] Βέλγιο, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Σλοβενία, Σλοβακία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο.

κράτη μέλη δεν χρησιμοποίησαν την κοινή μορφή ή δεν πραγματοποίησαν την υποβολή μέσω του εργαλείου EEA-PaM, που αναφέρεται προηγουμένως στην παρούσα έκθεση. Τα περισσότερα κράτη μέλη υπέβαλαν περιορισμένες μόνο πληροφορίες σχετικά με το προαιρετικό περιεχόμενο (βλ. τμήμα 4 για περισσότερες λεπτομέρειες).

3.2. Ανάλυση των πρόσθετων πολιτικών και μέτρων που υποβλήθηκαν

Τα κράτη μέλη τα οποία δεν προβλέπουν ότι θα επιτύχουν τις οικείες δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών με βάση τις υφιστάμενες πολιτικές πρέπει να υποβάλουν, στο πλαίσιο των ΕΠΕΑΡ τους, τις πρόσθετες πολιτικές και μέτρα που εξέτασαν προς θέσπιση, καθώς και αυτά που όντως επέλεξαν προκειμένου να εκπληρώσουν τις δεσμεύσεις τους. Η υποβολή αυτή διενεργείται μέσω του εργαλείου EEA-PaM.

Η έκταση και ο βαθμός λεπτομέρειας των στοιχείων που υπέβαλαν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο αυτό ποικίλει μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ πολιτικών και μέτρων[41]. Εντούτοις, παρατηρούνται οι ακόλουθες γενικές τάσεις[42]:

- Οι πολιτικές και τα μέτρα που επιλέχθηκαν προς θέσπιση και παρουσιάζονται στα ΕΠΕΑΡ στοχεύουν στους βασικούς ρύπους σε κάθε τομέα στον οποίο εφαρμόζονται. Μεγάλος αριθμός πολιτικών και μέτρων υποβλήθηκαν για τη γεωργία (με στόχο την NH_3), τις οδικές μεταφορές και τον τομέα εμπορικών κτιρίων, κτιρίων ιδρυμάτων και κατοικιών ($ΑΣ_{2,5}$ και NO_x), καθώς και την παραγωγή και διανομή ενέργειας ($ΑΣ_{2,5}$, SO_2 και NO_x). Τα NO_x και τα $ΑΣ_{2,5}$ είναι οι ρύποι στους οποίους στοχεύει ο μεγαλύτερος αριθμός πολιτικών και μέτρων. Εντούτοις, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι δεν υπάρχει, κατ' ανάγκη, γραμμική σχέση ανάμεσα στον αριθμό των πολιτικών και μέτρων και στην αποτελεσματικότητα ως προς τη μείωση των εκπομπών.
- Οι πολιτικές και τα μέτρα μπορεί να είναι πολύ ειδικά (π.χ. περιορισμός των δραστηριοτήτων για μια συγκεκριμένη βιομηχανική μονάδα) έως πολύ γενικά (π.χ. προώθηση της ενεργειακής απόδοσης ή συγκεκριμένων στρατηγικών για τις μεταφορές), με τα τελευταία να οδηγούν, αναπόφευκτα, σε μεγαλύτερη αβεβαιότητα όσον αφορά τις προβλεπόμενες μειώσεις των εκπομπών.
- Ποσοτικός προσδιορισμός των μειώσεων των εκπομπών παρέχεται μόνο σε μικρό ποσοστό των πολιτικών και μέτρων (ανάλογα με τον τομέα, αλλά, σε κάθε περίπτωση, για λιγότερο από το ήμισυ των πολιτικών και μέτρων), γεγονός που οδηγεί σε αβεβαιότητα όσον αφορά την αξιοπιστία των μέτρων και τον βαθμό στον οποίο μπορούν να συνεισφέρουν στην τήρηση των εθνικών δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών. Τα ΕΠΕΑΡ παρέχουν επίσης ανεπαρκείς πληροφορίες, που δεν επιτρέπουν τη διενέργεια συγκρίσεων μεταξύ των προσδοκώμενων μειώσεων στα διάφορα κράτη μέλη (στοιχείο που θα συνεισέφερε στην τεκμηρίωση των εκτιμήσεων). Στις περιπτώσεις που παρέχεται ποσοτικός προσδιορισμός των μειώσεων των εκπομπών, συχνά

[41] Η Λετονία και η Ουγγαρία δεν εξετάζονται στην ανάλυση των πολιτικών και των μέτρων λόγω της καθυστερημένης υποβολής του τελικού τους ΕΠΕΑΡ.
[42] Εκτενέστερα στοιχεία διατίθενται στη διεύθυνση https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.

παρατηρείται αύξησή τους με την πάροδο του χρόνου, η οποία αντιστοιχεί πιθανόν στη σταδιακή υιοθέτηση των μέτρων.

- Σε ορισμένους τομείς (π.χ. μεταφορές, κατανάλωση ενέργειας), περίπου το ήμισυ των πολιτικών και μέτρων που υποβλήθηκαν αφορούν στην πραγματικότητα ήδη υφιστάμενα μέτρα (ή, τουλάχιστον, ήδη θεσπισμένα μέτρα), με αναφερόμενη ημερομηνία θέσπισης μεταξύ του 2004 και του 2019. Ορισμένες πολιτικές και μέτρα αφορούν υφιστάμενη νομοθεσία της ΕΕ (π.χ. εφαρμογή των βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών σύμφωνα με την οδηγία περί βιομηχανικών εκπομπών[43]) και, συνεπώς, εμπίπτουν στο σενάριο «με μέτρα» και όχι στο σενάριο «με πρόσθετα μέτρα». Η ακριβέστερη διάκριση μεταξύ υφιστάμενων και νέων πολιτικών και μέτρων θα επιτρέψει τη διενέργεια καλύτερης αξιολόγησης της πραγματικής αναγκαιότητας και της προστιθέμενης αξίας των νέων πολιτικών και μέτρων.
- Στον αγροτικό τομέα, οι νέες πολιτικές και μέτρα αντιστοιχούν στα μέτρα που περιγράφονται στο παράρτημα ΙΙΙ μέρος 2 της οδηγίας (μόνο ένα κράτος μέλος παρουσιάζει πολιτικές και μέτρα πέραν αυτών που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ) και, σε γενικές γραμμές, παρατηρείται συνοχή στις προβλεπόμενες μειώσεις των εκπομπών στα διάφορα κράτη μέλη. Η γεωργία συνιστά τον τομέα με τις μεγαλύτερες εκπομπές αμμωνίας και οι πολιτικές και τα μέτρα στον εν λόγω τομέα ορθώς στοχεύουν στον συγκεκριμένο ρύπο. Εντούτοις, συχνά δεν είναι επαρκή ώστε να διασφαλίσουν εκπλήρωση των δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών. Ορισμένες πολιτικές και μέτρα στον τομέα της γεωργίας προβλέπουν μείωση των εκπομπών $ΑΣ_{2,5}$ ως παράλληλο όφελος από τη μείωση των εκπομπών αμμωνίας.

Σε γενικές γραμμές, τα ΕΠΕΑΡ δεν παρέχουν επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τις πολιτικές και τα μέτρα ώστε να μπορεί να επιβεβαιωθεί με σιγουριά η αξιοπιστία τους· έλλειψη πληροφοριών υπάρχει ιδιαίτερα όσον αφορά την προβλεπόμενη υιοθέτηση των πολιτικών και μέτρων, το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους και το προβλεπόμενο επίπεδο μείωσης των εκπομπών. Επιπλέον, περίπου στο ένα τρίτο των κρατών μελών που εξετάστηκαν υπάρχουν ορισμένες σημαντικές ανακολουθίες μεταξύ των προβλέψεων που υποβλήθηκαν βάσει του άρθρου 10 παράγραφος 2 της οδηγίας και των προβλέψεων που χρησιμοποιήθηκαν στα ΕΠΕΑΡ, με αποτέλεσμα να εγείρονται ερωτήματα όσον αφορά το κατά πόσο τα προτεινόμενα μέτρα στα ΕΠΕΑΡ είναι κατάλληλα.

3.3. Σύνδεση μεταξύ ΕΠΕΑΡ και εθνικών σχεδίων για την ενέργεια και το κλίμα (ΕΣΕΚ)[44]

[43] Οδηγία 2010/75/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, περί βιομηχανικών εκπομπών, ΕΕ L 334 της 17.12.2010, σ. 17.

[44] Σύμφωνα με το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1999, τα κράτη μέλη καλούνταν να υποβάλουν στην Επιτροπή τα εθνικά τους σχέδια για την ενέργεια και το κλίμα έως τις 31 Δεκεμβρίου 2019.

Οι συνδέσεις μεταξύ των πολιτικών για τον ατμοσφαιρικό αέρα και των πολιτικών για το κλίμα και την ενέργεια είναι πολλαπλές, δεδομένου ότι οι πηγές εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου και ατμοσφαιρικών ρύπων συχνά ταυτίζονται. Ως εκ τούτου, σε πολλές περιπτώσεις, ένα μέτρο μπορεί να συμβάλλει στην επίτευξη αμφότερων των στόχων για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και το κλίμα (π.χ. ανάπτυξη ενεργών τρόπων μετακίνησης, βελτίωση της μόνωσης των κτιρίων για μείωση της κατανάλωσης ενέργειας). Εντούτοις, σε ορισμένες περιπτώσεις, υπάρχουν επίσης συμβιβασμοί (π.χ. χρήση βιοενέργειας για οικιακή θέρμανση). Οι νομοθεσίες για τον ατμοσφαιρικό αέρα και την ενέργεια/κλίμα είναι συνυφασμένες μεταξύ τους και απαιτούν την καθιέρωση σύνδεσης μεταξύ των ΕΠΕΑΡ και των ΕΣΕΚ[45]. Στην καθοδήγηση της Επιτροπής για την κατάρτιση των ΕΠΕΑΡ, τα κράτη μέλη καλούνται ειδικά να λαμβάνουν υπόψη τις προγραμματισμένες πολιτικές και μέτρα στο πλαίσιο των υποχρεώσεων για την ενέργεια και το κλίμα όταν εκπονούν τα ΕΠΕΑΡ τους.

Αναγνωρίζεται ότι, λόγω της χρονικής σειράς των νομικά δεσμευτικών προθεσμιών, τα ΕΠΕΑΡ που υποβλήθηκαν εμπρόθεσμα μπορούσαν να περιέχουν αναφορές μόνο στα σχέδια των ΕΣΕΚ και όχι στις τελικές εκδόσεις. Από την άλλη πλευρά, η σύνδεση μεταξύ ατμοσφαιρικού αέρα και κλίματος/ενέργειας θα πρέπει να αποτυπώνεται στα τελικά ΕΣΕΚ, δεδομένου ότι, τον Ιούνιο του 2019, στο πλαίσιο του κανονισμού για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης, 26 κράτη μέλη[46] έλαβαν σύσταση από την Επιτροπή να βελτιώσουν την αξιολόγηση των επιπτώσεων στον ατμοσφαιρικό αέρα στα σχέδια των ΕΣΕΚ τους.

Στα ΕΠΕΑΡ που εξετάστηκαν για την παρούσα έκθεση υπάρχουν αναφορές στις πολιτικές για την ενέργεια και το κλίμα, αλλά δεν είναι σαφής ο βαθμός στον οποίο αυτές όντως συνεισέφεραν στη μεγιστοποίηση των συνεργειών και στην εξέταση των συμβιβασμών μεταξύ των δύο τομέων πολιτικής, λόγω ελλείψεων στα στοιχεία που προσκομίστηκαν. Η κατάσταση διαφοροποιείται επίσης αρκετά μεταξύ των εξεταζόμενων ΕΠΕΑΡ. Σε ορισμένα αποτυπώνονται, ή και ποσοτικοποιούνται, οι επιπτώσεις των μέτρων για το κλίμα και την ενέργεια στην ατμοσφαιρική ρύπανση και, αντιστρόφως, αξιολογούνται οι επιπτώσεις των μέτρων για τον ατμοσφαιρικό αέρα στις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Σε άλλα, τα μέτρα για το κλίμα και την ενέργεια συμπεριλαμβάνονται στον κατάλογο των μέτρων που απαριθμούνται στα ΕΠΕΑΡ. Τέλος, ορισμένα χρησιμοποιούν κοινό σύνολο δεδομένων για την κατάρτιση μοντέλων στους δύο τομείς πολιτικής.

[45] Βλ. οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 άρθρο 1 (συνέργειες), παράρτημα ΙΙΙ μέρος 1 (συνοχή στις προτεραιότητες), παράρτημα IV μέρος 2 (συνοχή στις προβλέψεις). Παράλληλα, βλ. κανονισμό (ΕΕ) 2018/1999 παράρτημα Ι τμήμα Α παράγραφος 5.1 σημείο i), στο οποίο ζητείται να υποβάλλονται στοιχεία για τις προβλεπόμενες επιπτώσεις των προγραμματισμένων πολιτικών και μέτρων στις εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων που ρυθμίζονται με βάση την οδηγία (ΕΕ) 2018/2284.
[46] Όλα τα κράτη μέλη πλην της Ισπανίας και της Γαλλίας, βλ. https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en.

Η ανάλυση των ΕΠΕΑΡ δείχνει ότι υπάρχει, ωστόσο, πεδίο για την ενίσχυση των δεσμών μεταξύ της πολιτικής για καθαρό αέρα και της πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια, και ότι απαιτείται περαιτέρω ενοποίηση των δύο διαδικασιών σχεδιασμού, ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των σχετικών πολιτικών. Η Επιτροπή θα καταβάλει μεγαλύτερες προσπάθειες για την επίτευξη αυτής της ενοποίησης στο μέλλον, σύμφωνα με τους στόχους της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.

3.4. Κίνδυνος μη συμμόρφωσης με τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών

Πέρα από την ανάλυση της προβλεπόμενης επίτευξης των δεσμεύσεων μείωσης των εκπομπών που ανέφερε κάθε κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 2 της οδηγίας, η Επιτροπή πραγματοποίησε αξιολόγηση του κινδύνου μη συμμόρφωσης με τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών, με βάση κοινή ανάλυση της ποιότητας των προβλέψεων, της αξιοπιστίας των πολιτικών και μέτρων που επιλέχθηκαν προς θέσπιση στο πλαίσιο των ΕΠΕΑΡ, και του προβλεπόμενου περιθωρίου συμμόρφωσης[47]. Από την αξιολόγηση αυτή εξάγεται το συμπέρασμα ότι, όσον αφορά τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για την περίοδο 2020-2029, σε σύνολο είκοσι κρατών μελών που εξετάστηκαν κατά την ανάλυση[48], τα δεκατέσσερα[49] αντιμετωπίζουν υψηλό κίνδυνο μη συμμόρφωσης με τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών όσον αφορά την αμμωνία (βλ. παράρτημα 3).

Όσον αφορά τις δεσμεύσεις για το 2030, η εικόνα εγείρει ακόμα περισσότερους λόγους ανησυχίας, καθώς περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη που εξετάστηκαν διατρέχουν υψηλό κίνδυνο μη συμμόρφωσης με τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών όλων των ρύπων της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284, με εξαίρεση το SO_2. Ως εκ τούτου, για να μειωθεί αυτός ο κίνδυνος, θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή περαιτέρω μέτρα στα εν λόγω κράτη μέλη, επιπλέον αυτών που παρουσιάστηκαν στα ΕΠΕΑΡ. Σε αυτά μπορεί να περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η επιλογή επιπλέον πολιτικών και μέτρων προς θέσπιση, ο επανασχεδιασμός πολιτικών και μέτρων που έχουν ήδη επιλεγεί προς θέσπιση, η εφαρμογή μέτρων που στηρίζουν την υλοποίηση των πολιτικών και των μέτρων και η επιλογή δεικτών για την καλύτερη παρακολούθηση της προόδου υλοποίησης. Τα κράτη μέλη θα χρειαστεί να τεκμηριώσουν τα εν λόγω πρόσθετα μέτρα σε επικαιροποιημένα ΕΠΕΑΡ, όπως απαιτείται με βάση το άρθρο 6 παράγραφος 4 της οδηγίας.

[47] Για την πλήρη αξιολόγηση, βλ. https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm.
[48] Μόνο 20 κράτη μέλη υπέβαλαν τα ΕΠΕΑΡ και τις προβλέψεις τους εγκαίρως ώστε να μπορεί να διενεργηθεί ανάλυση του σχετικού κινδύνου μη συμμόρφωσης στην παρούσα έκθεση: Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσεχία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ισπανία, Κροατία, Κύπρος, Ιρλανδία, Γαλλία, Λιθουανία, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβενία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο.
[49] Βουλγαρία, Τσεχία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ιρλανδία, Γαλλία, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο.

4. Ανάλυση των επιπτώσεων των προβλεπόμενων μειώσεων των εκπομπών

4.1. Επιπτώσεις στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα

Οι μειώσεις στις ρυπογόνες εκπομπές οδηγούν σε μειώσεις στις συγκεντρώσεις ρύπων και, συνεπώς, σε βελτίωση των επιπέδων ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα. Μεταξύ των δεκαέξι ΕΠΕΑΡ που υποβλήθηκαν εγκαίρως ώστε να εξεταστούν στο παρόν τμήμα, δέκα κράτη μέλη (όπως αναφέρεται κατωτέρω) ανταποκρίθηκαν στην προαιρετική απαίτηση για υποβολή στοιχείων σχετικά με τις προβλεπόμενες επιπτώσεις των πρόσθετων πολιτικών και μέτρων τους στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα. Τα στοιχεία αυτά ποίκιλλαν, από ποιοτική περιγραφή των επιπτώσεων[50] έως αναλυτική κατάρτιση μοντέλων για τις μελλοντικές συγκεντρώσεις[51] και αναφορά της προβλεπόμενης συμμόρφωσης με τις οριακές τιμές για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα[52]. Στις περιπτώσεις όπου είχαν καταρτιστεί μοντέλα για τις μελλοντικές μεταβολές στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα, τα κράτη μέλη συμπεριέλαβαν συνήθως στα ΕΠΕΑΡ χάρτες με τις μελλοντικές συγκεντρώσεις ατμοσφαιρικών ρύπων. Αυτού του είδους η ανάλυση θα μπορούσε να διενεργηθεί και από άλλα κράτη μέλη με επωφελή αποτελέσματα, προκειμένου να αυξηθούν οι συνέργειες μεταξύ της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 και των οδηγιών για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα. Μια ενοποιημένη ανάλυση αυτής της μορφής θα καθιστούσε εφικτή την επιλογή μέτρων μείωσης των εκπομπών που θα μπορούσαν να βελτιώσουν τα τοπικά επίπεδα συγκεντρώσεων ατμοσφαιρικών ρύπων. Τα κύρια οφέλη αναμένονται από μέτρα στους τομείς των μεταφορών και της οικιακής θέρμανσης, καθώς πρόκειται για μέτρα που θα εφαρμοστούν σε αστικές περιοχές, όπου η έκθεση του πληθυσμού είναι μεγαλύτερη. Σε γενικές γραμμές, όλα τα κράτη μέλη ανέφεραν ότι, κατά την επιλογή των πολιτικών και μέτρων προς θέσπιση, έλαβαν υπόψη τον αντίκτυπο στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα, ωστόσο δεν υπήρξαν πολιτικές και μέτρα που επιλέχθηκαν πρωτίστως για την επίτευξη των στόχων για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα.

4.2. Επιπτώσεις στα οικοσυστήματα

Η ατμοσφαιρική ρύπανση δεν έχει επιπτώσεις μόνο στην ανθρώπινη υγεία αλλά οδηγεί επίσης σε οξίνιση, ευτροφισμό και δημιουργία τροποσφαιρικού όζοντος, τα οποία είναι επιζήμια για τα οικοσυστήματα (οικοσυστήματα γλυκών υδάτων ή χερσαία οικοσυστήματα, ημιφυσικά και αγροτικά οικοσυστήματα) και τη βιοποικιλότητα. Σύμφωνα με την οδηγία (άρθρο 9 και άρθρο 10 παράγραφος 4), τα κράτη μέλη υποβάλλουν στοιχεία σχετικά με τις εν λόγω επιπτώσεις στα

[50] Δανία, Κροατία, Λιθουανία, Αυστρία, Σλοβενία.
[51] Βέλγιο, Γερμανία, Εσθονία, Ισπανία, Πολωνία.
[52] Ισπανία, Λιθουανία.

οικοσυστήματα ανά τετραετία, με αφετηρία την 1η Ιουλίου 2019, με βάση ένα αντιπροσωπευτικό δίκτυο θέσεων, το οποίο έπρεπε να καθοριστεί έως την 1η Ιουλίου 2018 και για το οποίο απαιτείται επίσης επικαιροποίηση των στοιχείων ανά τετραετία. Όλα τα κράτη μέλη εκπλήρωσαν αυτές τις δύο υποχρεώσεις υποβολής στοιχείων. Με αυτόν τον τρόπο, παρέχεται η πρώτη βάση για τον καθορισμό ενός σημείου αναφοράς έναντι του οποίου θα συγκρίνονται τα δεδομένα περί οικοσυστημάτων που θα υποβάλλονται στο μέλλον βάσει της οδηγίας και διευκολύνεται η μελλοντική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της οδηγίας σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος πιο μακροπρόθεσμα.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση[53], καθώς και ένα προαιρετικό υπόδειγμα υποβολής στοιχείων από τα κράτη μέλη, συνοδευόμενο από οδηγίες[54], προκειμένου να διευκολύνει την υποβολή στοιχείων σχετικά με τις επιπτώσεις στα οικοσυστήματα και τη συνακόλουθη ανάλυσή τους. Όλα τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν το τυποποιημένο υπόδειγμα υποβολής στοιχείων για την υποβολή τουλάχιστον μέρους των δεδομένων τους το 2019. Το παράρτημα V της οδηγίας παρέχει επίσης κατάλογο με προαιρετικούς δείκτες παρακολούθησης. Τα κράτη μέλη υπέβαλαν στοιχεία ως επί το πλείστον όσον αφορά δείκτες σχετικούς με τα οικοσυστήματα ποταμών και λιμνών.

Σε γενικές γραμμές, σύμφωνα με την αξιολόγηση της Επιτροπής, το υφιστάμενο δίκτυο θέσεων και τα υποβληθέντα δεδομένα δεν είναι, επί του παρόντος, επαρκώς αντιπροσωπευτικά και κατάλληλα για την παρακολούθηση των συνεπειών της ατμοσφαιρικής ρύπανσης στα ευρωπαϊκά οικοσυστήματα. Προκειμένου να συλλέγονται χρήσιμες πληροφορίες, το δίκτυο παρακολούθησης και τα υποβληθέντα δεδομένα πρέπει να είναι αντιπροσωπευτικά όλων των οικοσυστημάτων στην επικράτεια της ΕΕ. Σύμφωνα με την ανάλυση των θέσεων παρακολούθησης που δηλώθηκαν το 2018, αυτό δεν συμβαίνει σε όλες τις περιπτώσεις. Ορισμένα οικοσυστήματα ιδιαίτερα ευαίσθητα στην ατμοσφαιρική ρύπανση (ερεικώνες, έλη και λειμώνες ευαίσθητοι στα οξέα) δεν αντιπροσωπεύονται επαρκώς, ακόμα και σε κράτη μέλη στα οποία τα εν λόγω οικοσυστήματα είναι πολύ κοινά. Τα δεδομένα που υποβλήθηκαν το 2019 επιβεβαιώνουν την παραπάνω ανάλυση, καθώς δείχνουν διαφορετικά επίπεδα έντασης της παρακολούθησης μεταξύ των διαφόρων μορφών οικοσυστημάτων και επιβεβαιώνουν περαιτέρω την ανεπαρκή αντιπροσώπευση οικοσυστημάτων που είναι ιδιαίτερα ευαίσθητα στην ατμοσφαιρική ρύπανση. Παρ' όλα αυτά, στα περισσότερα κράτη μέλη διενεργείται παρακολούθηση για διάφορα επίπεδα έκθεσης σε διαφορετικές πιέσεις με βάση θέσεις που βρίσκονται τόσο σε περιοχές

[53] Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την παρακολούθηση των οικοσυστημάτων δυνάμει του άρθρου 9 και του παραρτήματος V της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων (οδηγία για τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών), ΕΕ C 92 της 11.3.2019

[54] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm.

με χαμηλή όσο και σε περιοχές με υψηλή εναπόθεση θείου και αζώτου, στοιχείο που συμβάλλει θετικά στην αντιπροσωπευτικότητα των υποβληθέντων δεδομένων.

Η οδηγία στοχεύει στον περιορισμό της διοικητικής επιβάρυνσης όσον αφορά τις απαιτήσεις παρακολούθησης των οικοσυστημάτων, ενθαρρύνοντας τη χρήση των ίδιων θέσεων και/ή δεδομένων που χρησιμοποιούνται για την υποβολή στοιχείων βάσει άλλων ενωσιακών ή διεθνών υποχρεώσεων. Η δυνατότητα αυτή αξιοποιήθηκε από τα κράτη μέλη σε πολλές περιπτώσεις[55].

Τα πρώτα δεδομένα για τα οικοσυστήματα που υποβλήθηκαν το 2019 βάσει της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 θα συμβάλουν στον καθορισμό ενός σημείου αναφοράς βάσει του οποίου θα διενεργείται σύγκριση των μελλοντικών επιπτώσεων, υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχει συνέπεια διαχρονικά όσον αφορά τις θέσεις και τους δείκτες που υποβάλλονται, καθώς και κατάλληλη συχνότητα παρακολούθησης. Με αυτόν τον τρόπο θα καταστεί επίσης εφικτό, μέσω της παρακολούθησης των επιπτώσεων στα οικοσυστήματα βάσει της οδηγίας, να στηριχτεί η στρατηγική για τη βιοποικιλότητα με ορίζοντα το 2030 και μετά.

Παρότι στο υπόδειγμα για τα ΕΠΕΑΡ διευκρινίζεται ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να υποβάλλουν στοιχεία (ως προαιρετικό περιεχόμενο) σχετικά με τις επιπτώσεις του σεναρίου πρόβλεψης «με πρόσθετα μέτρα» στο περιβάλλον, σε κανένα από τα ΕΠΕΑΡ που υποβλήθηκαν το 2019 δεν δηλώθηκαν τα εν λόγω στοιχεία. Τα κράτη μέλη είναι πιθανότερο να υποβάλλουν στοιχεία για τις εν λόγω επιπτώσεις στα προσεχή ΕΠΕΑΡ τους, με βάση τις πληροφορίες που συνέλεξαν στο πλαίσιο των υποχρεώσεων βάσει του άρθρου 9 της οδηγίας.

4.3. Κόστος και οφέλη που προκύπτουν από τη μείωση στις εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων

Οι πληροφορίες για το κόστος και τα οφέλη των πολιτικών και μέτρων που επιλέχθηκαν προς θέσπιση από τα κράτη μέλη αποτελούν προαιρετικό περιεχόμενο στη μορφή του ΕΠΕΑΡ. Από τα δεκαέξι ΕΠΕΑΡ που εξετάστηκαν ως προς το σημείο αυτό για την παρούσα έκθεση, μόλις πέντε[56] περιλάμβαναν τέτοιου είδους πληροφορίες. Ακόμη και σε αυτά τα ΕΠΕΑΡ, στοιχεία για το κόστος υποβλήθηκαν μόνο για μικρό αριθμό πολιτικών και μέτρων και ο βαθμός λεπτομέρειας όσον αφορά την έκταση και το εύρος των μέτρων ήταν σχετικά χαμηλός (ή ανύπαρκτος). Δεν υπήρχαν πληροφορίες σχετικά με το χρονικό διάστημα το οποίο αφορούν οι εκτιμήσεις του κόστους. Αυτή η εξαιρετικά περιορισμένη υποβολή στοιχείων σχετικά με το κόστος των προτεινόμενων μέτρων μπορεί να εγείρει αμφιβολίες ως

[55] Τα άλλα δίκτυα που χρησιμοποιούν ως επί το πλείστον τα κράτη μέλη για την υποβολή στοιχείων για τα οικοσυστήματα βάσει της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 σχετίζονται με την οδηγία για τους οικότοπους, την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα και τα προγράμματα διεθνούς συνεργασίας στο πλαίσιο της σύμβασης για τον αέρα.

[56] Δανία, Εσθονία, Κροατία, Κύπρος και Σουηδία.

προς τον βαθμό εξασφάλισης χρηματοδότησης για την εφαρμογή τους. Παρότι οι εκτιμήσεις για το κόστος εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις εθνικές περιστάσεις, η υποβολή τους θα παρείχε στοιχεία για τη διενέργεια χρήσιμης ανάλυσης όσον αφορά τη σχετική αποδοτικότητα διαφόρων μέτρων, η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει βάση για μελλοντικές πολιτικές επιλογές στο συγκεκριμένο κράτος μέλος ή και σε άλλα (μάθηση μέσω ομότιμων).

Κανένα ΕΠΕΑΡ δεν παρείχε χρηματική αποτίμηση των οφελών από τα προτεινόμενα μέτρα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι συνέπειες των μέτρων στις εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων και στην ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα δεν ποσοτικοποιούνται πάντοτε, γεγονός που προκαλεί προβλήματα στα τελικά στάδια της αξιολόγησης.

Κατά την υποβολή των επόμενων ΕΠΕΑΡ, αναμένεται ότι τα κράτη μέλη θα αναφέρουν περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το κόστος και τα οφέλη των μέτρων μείωσης των εκπομπών ατμοσφαιρικών ρύπων, καθώς πρόκειται για σημαντικό στοιχείο από το οποίο μπορούν να αντληθούν διδάγματα για την κατάρτιση μελλοντικών μέτρων. Εν τω μεταξύ, η πτυχή αυτή θα αναλυθεί στην προσεχή «Προοπτική για καθαρό αέρα», μέσω μεθοδολογίας κατάρτισης μοντέλων.

5. Άλλες πτυχές της εφαρμογής της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284

5.1. Υφιστάμενες δράσεις της ΕΕ που στηρίζουν την εφαρμογή

Σύμφωνα με το άρθρο 12 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284, η Επιτροπή πρέπει να συγκροτεί, σε τακτά χρονικά διαστήματα, το ευρωπαϊκό φόρουμ «Καθαρός αέρας» για να διευκολύνει τη συντονισμένη υλοποίηση της νομοθεσίας και των πολιτικών της Ένωσης που σχετίζονται με την ποιότητα του αέρα. Σε συνεργασία με τα αντίστοιχα κράτη μέλη, η Επιτροπή διοργάνωσε, έως τώρα, δύο ευρωπαϊκά φόρα «Καθαρός αέρας». Το πρώτο πραγματοποιήθηκε στο Παρίσι στις 16-17 Νοεμβρίου 2017 και το δεύτερο στην Μπρατισλάβα στις 28-29 Νοεμβρίου 2019[57]. Και οι δύο εκδηλώσεις έγιναν δεκτές με έντονο ενδιαφέρον από ενδιαφερόμενους φορείς της δημόσιας διοίκησης, της βιομηχανίας, μη κυβερνητικών οργανώσεων και πολιτών. Το φόρουμ «Καθαρός αέρας» του 2017 εστιάστηκε στα θέματα της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα στις πόλεις, της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από τον γεωργικό τομέα, καθώς και των επιχειρηματικών ευκαιριών στο πλαίσιο δράσεων για καθαρό αέρα. Στο φόρουμ «Καθαρός αέρας» του 2019, συνεχίστηκε η συζήτηση για τις επιπτώσεις της γεωργίας στην ατμοσφαιρική ρύπανση και, επιπλέον, δόθηκε έμφαση στα θέματα του καθαρού αέρα και της υγείας, της οικιακής θέρμανσης, καθώς και των χρηματοδοτικών ευκαιριών για τη λήψη μέτρων για καθαρό αέρα.

[57] https://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/forum.htm.

Η Επιτροπή παρέχει περαιτέρω στήριξη στα κράτη μέλη για την εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 με διάφορα μέσα, στα οποία συμπεριλαμβάνονται οι διάλογοι για τον καθαρό αέρα, η ανάπτυξη ικανοτήτων και η ομάδα εμπειρογνωμόνων για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα. Οι διάλογοι για τον καθαρό αέρα είναι διμερείς συσκέψεις μεταξύ της Επιτροπής και ενός κράτους μέλους για την προώθηση δράσεων που θα βελτιώσουν την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και θα μειώσουν την ατμοσφαιρική ρύπανση, οι οποίοι φέρνουν σε επαφή διάφορους παράγοντες και τομείς στο πλαίσιο μιας συλλογικής προσέγγισης. Εξετάζουν τις ιδιαίτερες περιστάσεις και ανάγκες του εκάστοτε κράτους μέλους, προωθούν βέλτιστες πρακτικές και ενημερώνουν σχετικά με τις χρηματοδοτικές ευκαιρίες. Κατά την περίοδο 2017-2019 διεξήχθησαν επτά διάλογοι: με την Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο, την Ουγγαρία, τη Σλοβακία, την Ισπανία, την Τσεχία και την Ιταλία.

Προκειμένου να βοηθήσει τα κράτη μέλη να βελτιώσουν την ικανότητα κατάρτισης αξιόπιστων προβλέψεων για τις εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων, η Επιτροπή δρομολόγησε πρόγραμμα ανάπτυξης ικανοτήτων το 2018, στο οποίο συμμετείχαν δέκα κράτη μέλη. Μεταξύ των αποτελεσμάτων του προγράμματος ήταν η εκπόνηση υλικού καθοδήγησης για την κατάρτιση προβλέψεων, προσβάσιμου από όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον, από το 2014 το πρόγραμμα γεωσκόπησης Copernicus παρέχει, μέσω της βασικής υπηρεσίας παρακολούθησης ατμόσφαιρας (CAM), συνεχή δεδομένα και πληροφορίες για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και την εξέλιξή της σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

5.2. Απορρόφηση κονδυλίων της Ένωσης για τη στήριξη των στόχων της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284

Με το άρθρο 7 της οδηγίας η Επιτροπή καλείται «να καταβάλλει προσπάθειες για τη διευκόλυνση της πρόσβασης [των κρατών μελών] σε υφιστάμενα κονδύλια της Ένωσης» προκειμένου να στηρίξει την επίτευξη των στόχων της οδηγίας. Στο άρθρο 11 παράγραφος 1 στοιχείο γ) ζητείται από την Επιτροπή να υποβάλει έκθεση σχετικά με τη συγκεκριμένη απορρόφηση.

Ενωσιακή χρηματοδότηση, στο πλαίσιο διαφόρων προγραμμάτων, διατέθηκε και αξιοποιήθηκε με επιτυχία από τα κράτη μέλη επί σειρά ετών, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα. Η χρηματοδότηση αυτή είτε παρέχει άμεση στήριξη σε έργα για καθαρό αέρα είτε συμπεριλαμβάνει με αποτελεσματικό τρόπο τους στόχους για καθαρό αέρα σε άλλες επενδύσεις (π.χ. υποδομές, αγροτική και περιφερειακή ανάπτυξη). Με στόχο την παρακολούθηση της προόδου των κρατών μελών στην απορρόφηση των εν λόγω κονδυλίων της ΕΕ, η Επιτροπή έχει αναπτύξει μια μεθοδολογία για την αξιολόγηση του βαθμού συνεισφοράς κάθε χρηματοδοτικής ροής στους στόχους για καθαρό αέρα. Η παρακολούθηση αυτή θα συνδράμει επίσης τα κράτη μέλη στην υλοποίηση των πολιτικών για καθαρό αέρα.

Στο παράρτημα 4 της παρούσας έκθεσης παρουσιάζεται η προαναφερθείσα μεθοδολογία, καθώς επίσης και τα εκτιμώμενα ποσά από κονδύλια της ΕΕ που συνεισφέρουν στους στόχους για καθαρό αέρα. Η Επιτροπή θα υποβάλλει ετήσια έκθεση σχετικά με τη χρηματοδότηση δράσεων για καθαρό αέρα στο πλαίσιο του σχεδίου προϋπολογισμού της, για κάθε επιμέρους σχετικό χρηματοδοτικό πρόγραμμα.

5.3. Συνέχεια στη δήλωση της Επιτροπής σχετικά με το μεθάνιο

Παρότι οι συνολικές εκπομπές μεθανίου στην ΕΕ μειώθηκαν κατά 17 % μεταξύ 2005 και 2017 (στο ίδιο ποσοστό με το σύνολο των αερίων του θερμοκηπίου), οι εκπομπές μεθανίου από τον τομέα της γεωργίας μειώθηκαν κατά 1,6 % την ίδια περίοδο (με αποτέλεσμα να αυξηθεί το μερίδιο του γεωργικού τομέα)[58].

Η πρόταση της Επιτροπής για την οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 περιλάμβανε μια δέσμευση για τη μείωση των εκπομπών μεθανίου, λόγω της επιτακτικής ανάγκης για ανάσχεση των εκπομπών του συγκεκριμένου ρύπου, τόσο από άποψη καθαρού αέρα (δεδομένου ότι το μεθάνιο συνιστά σημαντική πρόδρομη ουσία του όζοντος) όσο και από κλιματική άποψη. Εντούτοις, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφάσισαν να αφαιρέσουν την αναφορά στο μεθάνιο κατά τη διαδικασία έγκρισης, με αποτέλεσμα ο συγκεκριμένος ρύπος να μην υπόκειται σε ρύθμιση στο πλαίσιο της οδηγίας. Στη συνέχεια, η Επιτροπή εξέδωσε μια δήλωση που δημοσιεύτηκε στο τέλος της οδηγίας. Η δήλωση έχει ως εξής:

«Η Επιτροπή θεωρεί ότι συντρέχουν σοβαροί λόγοι σχετικοί με την ποιότητα του αέρα προκειμένου να παραμείνει υπό καθεστώς αναθεώρησης η εξέλιξη των εκπομπών μεθανίου στα κράτη μέλη, έτσι ώστε να μειωθούν οι συγκεντρώσεις του όζοντος στην ΕΕ και να σημειωθεί πρόοδος στη μείωση του μεθανίου σε παγκόσμιο επίπεδο. […] [Ε]πιβεβαιώνει ότι […] προτίθεται να αξιολογήσει περαιτέρω τις επιπτώσεις των εκπομπών μεθανίου στην επίτευξη των στόχων […] της οδηγίας ΕΑΟΕ, και θα εξετάσει τη λήψη μέτρων για τη μείωση των εν λόγω εκπομπών και, ανάλογα με την περίπτωση, θα υποβάλει νομοθετική πρόταση προς τον σκοπό αυτόν».

Η Επιτροπή έχει εργαστεί πάνω στην προαναφερθείσα περαιτέρω αξιολόγηση[59].

[58] Πηγή: ΕΟΠ (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer).

[59] Μέσω της δημοσίευσης μελέτης σχετικά με τη σύνδεση ανάμεσα στις εκπομπές μεθανίου και τις συγκεντρώσεις όζοντος https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/global-trends-methane-emissions-and-their-impacts-ozone-concentrations και της εκπόνησης δύο μελετών (μία εκ των οποίων βρίσκεται σε εξέλιξη) σχετικά με τις περαιτέρω δυνατότητες μείωσης των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας και τις επιπτώσεις της χρήσης βιομεθανίου και υδρογόνου σε υποδομές φυσικού αερίου.

Στην ανακοίνωση για ένα ευρωπαϊκό, στρατηγικό, μακρόπνοο όραμα για μια ευημερούσα, σύγχρονη, ανταγωνιστική και κλιματικά ουδέτερη οικονομία έως το 2050 αξιολογούνται οι επιλογές για περαιτέρω μείωση των εκπομπών μεθανίου σε όλους τους τομείς στην ΕΕ[60]. Στη σχετική υποστηρικτική εμπεριστατωμένη ανάλυση καταδεικνύεται ότι εξακολουθεί να υπάρχει δυνατότητα περαιτέρω μείωσης των εκπομπών μεθανίου σε όλους τους σχετικούς τομείς: στη γεωργία, στα απόβλητα και στα λύματα, καθώς επίσης και στην ενέργεια[61].

Η Επιτροπή εξακολουθεί να πιστεύει ότι οι εκπομπές μεθανίου θα πρέπει να παραμείνουν υπό καθεστώς αναθεώρησης, με στόχο τον περιορισμό της συμμετοχής τους στις συγκεντρώσεις όζοντος στην ΕΕ και τη μείωση των εκπομπών μεθανίου σε παγκόσμιο επίπεδο, ώστε η Ένωση να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στη διαμόρφωση συνεργειών για την καταπολέμηση τόσο της κλιματικής αλλαγής όσο και της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Με βάση ανάλυση που διενεργήθηκε κατά τα προηγούμενα έτη και σύμφωνα με την «Προοπτική για καθαρό αέρα» του 2018, η προαναφερθείσα δήλωση της Επιτροπής εξακολουθεί να είναι απολύτως βάσιμη.

5.4. Διεθνείς διασυνδέσεις

Η οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 είναι στενά συνυφασμένη με τη σύμβαση της ΟΕΕ/ΗΕ για τη διαμεθοριακή ρύπανση της ατμόσφαιρας σε μεγάλη απόσταση (σύμβαση για τον αέρα) και τα πρωτόκολλά της[62]. Στο μέτρο του δυνατού, διερευνάται το περιθώριο συνεργειών μεταξύ των δύο νομικών καθεστώτων και εξασφαλίζεται συνεργασία, ιδίως όσον αφορά την υποβολή απογραφών και προβλέψεων εκπομπών. Με την υποστήριξη του ΕΟΠ, έχει καταρτιστεί και βελτιώνεται διαρκώς ένας ενιαίος οδηγός απογραφών για την εφαρμογή κοινής μεθοδολογίας. Το τροποποιημένο πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ στη σύμβαση για τον αέρα, το οποίο τέθηκε σε ισχύ στις 7 Οκτωβρίου 2019, και η οδηγία ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό όσον αφορά τις δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών για την περίοδο 2020-2029. Το πρωτόκολλο του Γκέτεμποργκ θα επανεξεταστεί στο πλαίσιο της σύμβασης για τον αέρα το 2020, γεγονός που θα αποτελέσει ευκαιρία να διερευνηθεί η δυνατότητα περαιτέρω εναρμόνισης των δύο νομικών καθεστώτων, μεταξύ άλλων όσον αφορά τη διαμόρφωση μιας προσέγγισης σχετικά με τις εκπομπές μεθανίου και αιθάλης, για παράδειγμα.

---

[60] Ανακοίνωση της Επιτροπής: Καθαρός πλανήτης για όλους — Ένα ευρωπαϊκό, στρατηγικό, μακρόπνοο όραμα για μια ευημερούσα, σύγχρονη, ανταγωνιστική και κλιματικά ουδέτερη οικονομία, COM(2018) 773 final.

[61] https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf (βλ. ιδίως σελ. 159 έως 174).

[62] https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm

6. Συμπέρασμα

Είναι κομβικής σημασίας να τεθεί εξαρχής σε σωστή τροχιά η εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284, προκειμένου να διασφαλιστεί έγκαιρη μείωση στις εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων, να υπάρξει αποτελεσματική συνεισφορά στη βελτίωση της υγείας του ανθρώπου και του οικοσυστήματος και να επιτευχθεί η «φιλοδοξία μηδενικής ρύπανσης για ένα περιβάλλον απαλλαγμένο από τοξικές ουσίες» της Επιτροπής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.

Είναι ακόμη πρόωρο να εξαχθούν οριστικά συμπεράσματα σχετικά με την απόσταση που χωρίζει τα κράτη μέλη από τους στόχους και την πορεία τους προς συμμόρφωση με βάση τις πραγματικές εκπομπές, καθώς τα δεδομένα για το 2020 θα είναι διαθέσιμα μόλις το 2022 για τη διενέργεια ελέγχου συμμόρφωσης. Ωστόσο, τα δεδομένα για τις προβλεπόμενες εκπομπές και η ανάλυση των ΕΠΕΑΡ υποδεικνύουν σαφώς την ανάγκη εντατικοποίησης των προσπαθειών ήδη σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο.

Δεδομένου ότι τα ΕΠΕΑΡ συνιστούν θεμελιώδες εργαλείο της οδηγίας, είναι ακόμη πιο σημαντικό να καταρτίζονται εγκαίρως και να βασίζονται σε ποιοτικά δεδομένα, και να επικαιροποιούνται όποτε προβλέπεται ότι οι δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών δεν θα επιτευχθούν και, σε κάθε περίπτωση, ανά τετραετία. Για τον σκοπό αυτόν, τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεχίσουν να εξετάζουν πρόσθετα και αυστηρότερα μέτρα για τη διασφάλιση περαιτέρω και πλήρως αποτελεσματικής μείωσης των εθνικών εκπομπών ατμοσφαιρικών ρύπων με αποδοτικό τρόπο. Από την άποψη αυτή, η αμμωνία συνιστά ειδική περίπτωση. Όπως υπογραμμίστηκε ήδη στην πρώτη «Προοπτική για καθαρό αέρα» το 2018, οι εκπομπές αμμωνίας παραμένουν εξαίρεση σε σχέση με τη συνολική βελτίωση έως σήμερα. Ο τομέας της γεωργίας θα πρέπει να δραστηριοποιηθεί περισσότερο για την επίτευξη των απαιτούμενων μειώσεων. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί και να στηρίζει τις εθνικές προσπάθειες σε αυτό το πλαίσιο, μέσω χρηματοδοτικών και μη χρηματοδοτικών εργαλείων. Σε σχέση με το πρώτο, στήριξη προβλέπεται, μεταξύ άλλων, μέσω της αξιοποίησης στο έπακρο της χρηματοδότησης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής κατά τον προσεχή κύκλο προγραμματισμού. Όσον αφορά το δεύτερο, αυτό θα γίνει, μεταξύ άλλων, μέσω δράσεων ανάπτυξης ικανοτήτων και της προώθησης περαιτέρω συνεργειών στο πλαίσιο της εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας της ΕΕ, όπως η οδηγία 91/676/ΕΟΚ για τη νιτρορύπανση και η οδηγία 2010/75/ΕΕ περί βιομηχανικών εκπομπών. Επιπλέον, κατά την αναθεώρηση της δεύτερης αυτής οδηγίας θα εξεταστούν οι δυνατότητες περαιτέρω συνεισφοράς στη μείωση των εκπομπών, συμπεριλαμβανομένης της αμμωνίας.

Η πλήρης εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και η κλιμάκωση της στήριξης από το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης και από συναφή χρηματοδοτικά προγράμματα της Ένωσης στο πλαίσιο του νέου κύκλου προγραμματισμού θα συμβάλουν σημαντικά στην επίτευξη των στόχων της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284. Πολλές πρωτοβουλίες της Πράσινης Συμφωνίας θα αποφέρουν σημαντικά

παράλληλα οφέλη, συμβάλλοντας στην αποδοτικότερη και ταχύτερη εφαρμογή της οδηγίας. Πρώτα απ' όλα, η αύξηση του επιπέδου της φιλοδοξίας για το κλίμα, που υλοποιείται με τη μορφή βελτιωμένης ενεργειακής απόδοσης, και η περαιτέρω ανάπτυξη μη καύσιμων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας θα μειώσουν τις εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων και, παράλληλα, τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Ταυτόχρονα, η εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 θα είναι επίσης καίριας σημασίας για την επιτυχή μετάβαση προς τη «φιλοδοξία μηδενικής ρύπανσης για ένα περιβάλλον απαλλαγμένο από τοξικές ουσίες», σύμφωνα με τον στόχο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.

Πέραν της παρούσας έκθεσης, η προσεχής δεύτερη «Προοπτική για καθαρό αέρα», που πρόκειται να δημοσιευτεί αργότερα εντός του 2020, θα προσφέρει διαφωτιστικές πληροφορίες για το κόστος, τα οφέλη, τις συνέργειες και τους συμβιβασμούς μεταξύ του υφιστάμενου και του προβλεπόμενου επιπέδου εφαρμογής της οδηγίας και θα επισημάνει τις πιθανές ανάγκες για περαιτέρω δράσεις, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ.