

Sprawozdanie specjalne

Zanieczyszczenia w miastach UE

Miejskie powietrze jest czystsze, ale mieszkańcom wciąż doskwiera hałas



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-XI
Wprowadzenie	01-15
Zanieczyszczenia w miastach – poważny problem zdrowotny	01-05
Przepisy UE	06-12
Jakość powietrza	07-09
Hałas	10-11
Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń	12
Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów	13-14
Budżet UE	15
Zakres kontroli i podejście kontrolne	16-21
Uwagi	22-90
Osiągnięcia i luki we wdrażaniu prawodawstwa UE	22-63
Pomimo poprawy sytuacji unijne normy jakości powietrza są systematycznie przekraczane w miastach wybranych do kontroli	22-35
Luki i opóźnienia w sprawozdawczości dotyczącej zanieczyszczenia hałasem utrudniają ocenę postępów	36-46
Plany działania nie są wykorzystywane jako skuteczne narzędzia zarządzania	47-55
W odniesieniu do wybranych miast Komisja nie egzekwowała wdrożenia przepisów w ani w sposób terminowy, ani w pełni skuteczny	56-63
Miasta mają trudności ze skutecznym rozwiązaniem problemu zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem	64-90
Nie potwierdzono skuteczności podjętych działań, a ponadto wiążą się z nimi wyzwania społeczne	65-80
Niewystarczająca koordynacja osłabia skuteczność działań	81-87
Nieodpowiednia ocena wyników osiągniętych w ramach projektów finansowanych przez UE	88-90
Wnioski i zalecenie	91-101

Załączniki

**Załącznik I – Sytuacja w miastach wybranych do kontroli
w zestawieniu z wartościami dopuszczalnymi UE**

Załącznik II – Skontrolowane projekty

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie hałasem są uznawane przez Światową Organizację Zdrowia za dwa z najpoważniejszych środowiskowych zagrożeń dla zdrowia ludzkiego. Zanieczyszczone powietrze i hałas w środowisku są zazwyczaj poważniejszym problemem na obszarach miejskich, gdzie mieszka trzy czwarte obywateli UE.

II Z myślą o ochronie obywateli UE wprowadziła regulacje dotyczące jakości powietrza i poziomów hałasu w środowisku. W Europejskim Zielonym Ładzie i planie działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wytyczono kierunek działań UE w tej dziedzinie, wyznaczając cele w zakresie dalszego ograniczania wpływu zanieczyszczonego powietrza i nadmiernego hałasu na zdrowie ludzi. Trybunał postanowił przeprowadzić niniejszą kontrolę, ponieważ upłynęła połowa okresu przewidzianego na osiągnięcie przez Komisję poziomów docelowych w zakresie eliminacji zanieczyszczeń wyznaczonych na 2030 r. Unijne ramy prawne dotyczące jakości powietrza są obecnie poddawane przeglądowi w celu wprowadzenia surowszych norm, które miałyby zostać spełnione do 2030 r., tymczasem unijna dyrektywa z 2002 r. w sprawie hałasu w środowisku nigdy nie została zmieniona. Niniejsza kontrola ma pomóc decydentom w skutecznym przeciwdziałaniu szkodliwemu zanieczyszczeniu.

III W sprawozdaniu Trybunał starał się odpowiedzieć na pytanie, czy obowiązujące ramy prawne zostały prawidłowo wdrożone oraz czy podjęte działania skutecznie przyczyniły się do poprawy jakości powietrza i obniżenia poziomu hałasu w wybranych państwach (Grecja, Hiszpania i Polska) oraz miastach (Ateny, Barcelona i Kraków). Komisja szacuje, że UE przeznaczyła na poprawę jakości powietrza około 46,4 mld euro w latach 2014–2020. W okresie programowania 2021–2027 wsparcie ma sięgnąć 185,5 mld euro. Trybunał przeanalizował działania mające na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem, przy czym niektóre z tych działań sfinansowano ze środków UE. Kontrolerzy zbadali również działania, które podjęła Komisja, aby wyegzekwować wdrożenie odpowiednich przepisów UE.

IV Kontrolerzy ustalili, że choć jakość powietrza poprawia się w UE (w tym w miastach wybranych do kontroli), normy jakości powietrza nie zawsze były spełniane lub zostały spełnione dopiero niedawno. Trwający przegląd dyrektyw UE w sprawie jakości powietrza, który ma doprowadzić do zaostrzenia obowiązujących norm jakości powietrza, spowoduje, że wybrane do kontroli miasta będą musiały zintensyfikować wysiłki na rzecz poprawy jakości powietrza.

V Trudno jest ocenić postępy poczynione w ograniczaniu zanieczyszczenia hałasem. Wynika to głównie z luk i opóźnień występujących w większości państw członkowskich UE, jeśli chodzi o ocenę i sprawozdawczość dotyczące skali zanieczyszczenia hałasem. Luki występujące w mapach hałasu pozbawiają władze istotnych danych na temat narażenia obywateli na szkodliwe poziomy hałas.

VI W przeciwieństwie do przepisów UE dotyczących jakości powietrza na szczeblu unijnym nie określono wartości dopuszczalnych ani poziomów docelowych w zakresie redukcji hałasu. Trybunał stwierdził, że w wybranych miastach działania na rzecz eliminacji hałasu nie są traktowane priorytetowo i w najlepszym przypadku są realizowane jedynie częściowo. Kontrolerzy są zdania, że brak unijnych poziomów docelowych w zakresie redukcji hałasu zniechęca państwa członkowskie do priorytetowego traktowania działań mających na celu skuteczne ograniczenie zanieczyszczenia hałasem. Odnotowują również, że progi sprawozdawczości dotyczącej hałasu obejmują jedynie część ludności UE, która może być narażona na szkodliwe poziomy hałas.

VII W przypadkach gdy stosowne przepisy UE nie są przestrzegane, np. w przypadku przekroczenia dopuszczalnych wartości dotyczących jakości powietrza lub braku strategicznych narzędzi zarządzania hałasem, Komisja może podjąć działania następcze i wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko danemu państwu członkowskiemu. Trybunał stwierdził, że prowadzone przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego były często dość długotrwałe, a w niektórych przypadkach jedynie częściowo rozwiązały problem niezgodności z przepisami.

VIII Aby skutecznie rozwiązać problem zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem na obszarach miejskich, regiony i miasta powinny opracować i wdrożyć plany działania. Trybunał stwierdził, że w niektórych spośród miast wybranych do kontroli sporządzenie planów działań było opóźnione lub też plany takie w ogóle nie zostały opracowane, co uniemożliwiło terminowe i skuteczne reagowanie na takie zanieczyszczenia.

IX Ustalił również, że skuteczność skontrolowanych działań podejmowanych na szczeblu lokalnym w celu zwalczania zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem była często ograniczona przez nieodpowiednie planowanie i nieodpowiednią koordynację ze strony władz krajowych i regionalnych. W rezultacie czasami zmniejszono zakres planowanych rozwiązań bądź też odkładano ich wprowadzenie.

X Analizując wybrane projekty sfinansowane częściowo ze środków UE, które mogły przyczynić się do poprawy jakości powietrza i ograniczenia zanieczyszczenia hałasem, Trybunał stwierdził, że często nie można było ocenić skuteczności projektów, a tym samym skuteczności odnośnego finansowania unijnego. Wynikało to z braku odrębnych wskaźników na poziomie projektu, które umożliwiłyby ocenę jego wyników, jeśli chodzi o wkład w poprawę jakości powietrza i obniżenie poziomu hałasu.

XI Na podstawie sformułowanych ustaleń Trybunał zaleca, aby Komisja oceniła, czy jest możliwe:

- wprowadzenia unijnych poziomów docelowych w zakresie redukcji hałasu i limitów hałasu w dyrektywie w sprawie hałasu w środowisku;
- dostosowania progów sprawozdawczych odnoszących się do narażenia na hałas do progów zalecanych przez Światową Organizację Zdrowia.

Wprowadzenie

Zanieczyszczenia w miastach – poważny problem zdrowotny

01 Trzech na czterech obywateli UE mieszka na obszarach miejskich¹. Proces urbanizacji UE wciąż postępuje i często ma negatywny wpływ na jakość środowiska. Obywatele UE są narażeni na zanieczyszczenia pochodzące z wielu źródeł (powietrze, hałas, światło lub ścieki). Zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie hałasem należą do pilnych wyzwań środowiskowych w całej UE².

02 Zanieczyszczenie powietrza definiuje się jako stężenie zanieczyszczeń w powietrzu, które ma negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub powoduje inne szkodliwe skutki dla środowiska (zob. [ramka 1](#) i [rys. 2](#)). Zanieczyszczenie to powstaje w wyniku emisji generowanych przez różne rodzaje działalności (zob. [rys. 1](#)).

¹ „Urban-rural Europe”, Eurostat, dostęp w marcu 2024 r.

² Nota „Zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie hałasem”, Parlament Europejski, 2024; „Air pollution and health”, Europejska Agencja Środowiska, 2022.

Ramka 1

Najważniejsze zanieczyszczenia powietrza szkodliwe dla zdrowia w 2022 r.

Cząstki stałe (**PM**) są zazwyczaj klasyfikowane jako PM_{10} lub $PM_{2,5}$ w zależności od ich wielkości. PM_{10} i $PM_{2,5}$ są emitowane głównie w wyniku spalania paliw stałych do ogrzewania gospodarstw domowych (ogrzewanie gospodarstw domowych jest źródłem odpowiednio 43% emisji PM_{10} i 62% emisji $PM_{2,5}$). W częściach Europy, w których do ogrzewania domów nadal często używa się paliw stałych, emisje zanieczyszczeń powietrza (w szczególności PM) zwykle wzrastają podczas bardziej srogich zim. Niektóre PM pochodzą ze źródeł naturalnych, takich jak sól morską, pył saharyjski i wulkany, podczas gdy inne rodzaje PM powstają w wyniku reakcji chemicznych zachodzących w atmosferze (mówi się wówczas o wtórnym powstawaniu cząstek stałych).

Dwutlenek azotu (NO_2) jest toksycznym gazem o czerwono-brązowej barwie. Jest jednym z tlenków azotu (**NO_x**). Tlenki azotu pochodzą głównie z transportu drogowego, który jest źródłem 49% takich emisji.

Dwutlenek siarki (SO_2) jest toksycznym, bezbarwnym gazem o ostrym zapachu. Głównym źródłem emisji SO_2 jest sektor dostaw energii (44% ogółu emisji).

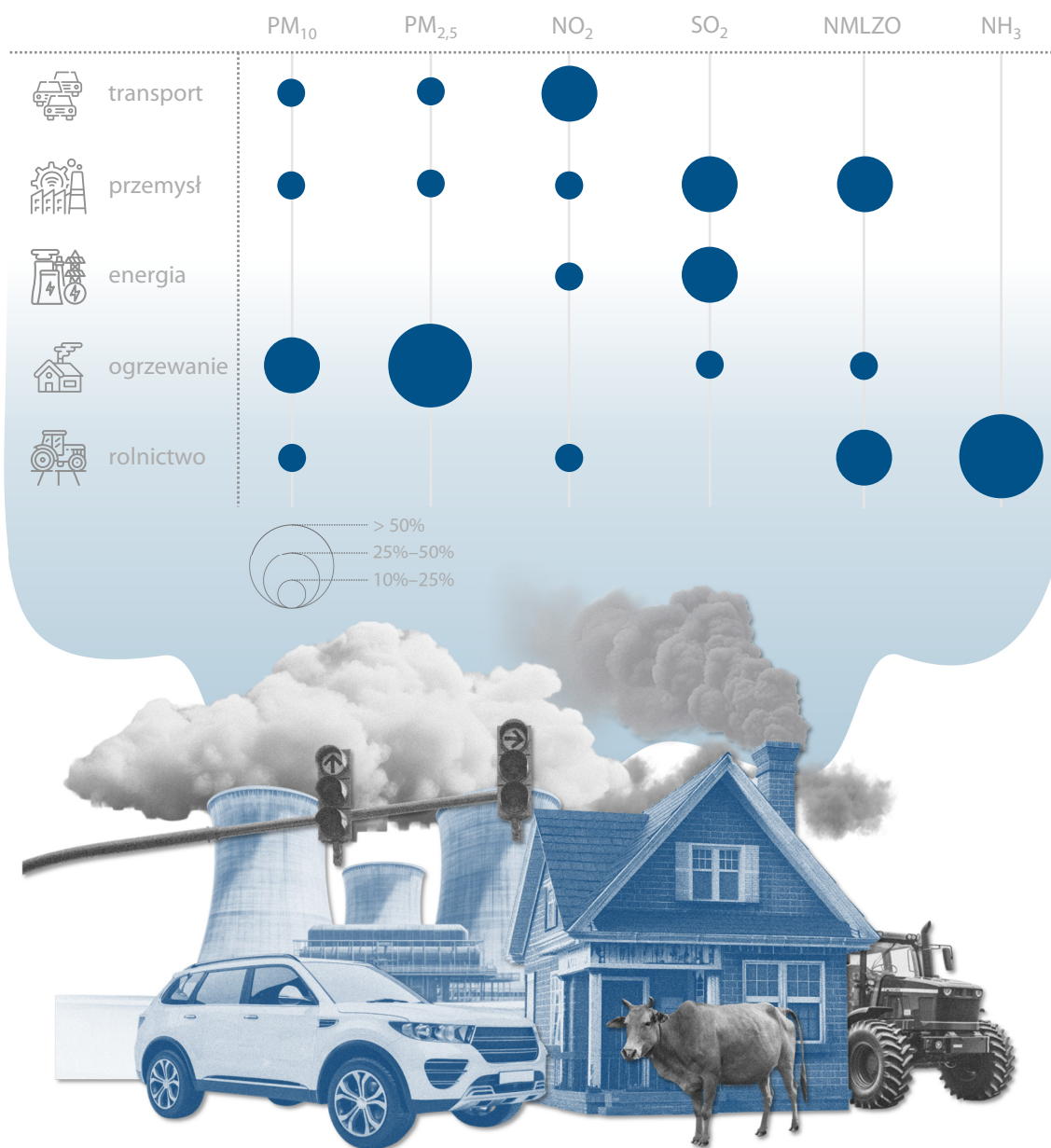
Ozon w warstwie przyziemnej (O_3) oznacza bezbarwny gaz powstający blisko podłoża w wyniku reakcji chemicznych z udziałem zanieczyszczeń, takich jak NO_x , które to reakcje zachodzą w świetle słonecznym. Ozon napływa również do Europy z innych części półkuli północnej i z górnych warstw atmosfery.

Niemetanowe lotne związki organiczne (NMLZO) stanowią mieszaninę związków organicznych o różnym składzie chemicznym. Głównymi źródłami NMLZO są przemysł wytwórczy i wydobywczy, które emitują 46% takich zanieczyszczeń.

Amoniak (NH_3) jest bezbarwnym gazem pochodzącym głównie z sektora rolnego, który odpowiada za 93% emisji tego związku. Amoniak w znacznym stopniu przyczynia się do powstawania $PM_{2,5}$ w atmosferze.

Źródło: Europejska Agencja Środowiska ([EEA](#)).

Rys. 1 – Udział poszczególnych substancji zanieczyszczających w emisjach z danego źródła, 2022 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EEA.

03 Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) uznaje zanieczyszczenie powietrza za jedno z największych środowiskowych zagrożeń dla zdrowia³. Europejska Agencja Środowiska (EEA) szacuje, że w 2021 r. 253 000 osób zmarło przedwcześnie w UE w wyniku zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym (PM_{2,5}), 52 000 dwutlenkiem azotu (NO₂) i 22 000 ozonem (O₃)⁴. Narażenie na wysokie poziomy zanieczyszczenia powietrza może mieć również inne negatywne skutki dla zdrowia, takie jak astma, udary, choroba niedokrwienna serca i rak płuca (zob. *rys. 2*)⁵.

Rys. 2 – Najważniejsze skutki zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem dla zdrowia

Jakość powietrza

- Bóle głowy i stany lękowe
- Oddziaływanie na ośrodkowy układ nerwowy
- Działanie drażniące na oczy, nos i gardło
- Trudności z oddychaniem

- Podrażnienia, stany zapalne i infekcje
- Astma i upośledzenie czynności płuc
- Rak płuca
- Przewlekła obturacyjna choroba płuc

- Choroby układu krążenia
- Choroba niedokrwienna serca

- Oddziaływanie na wątrobę, śledzionę i krew

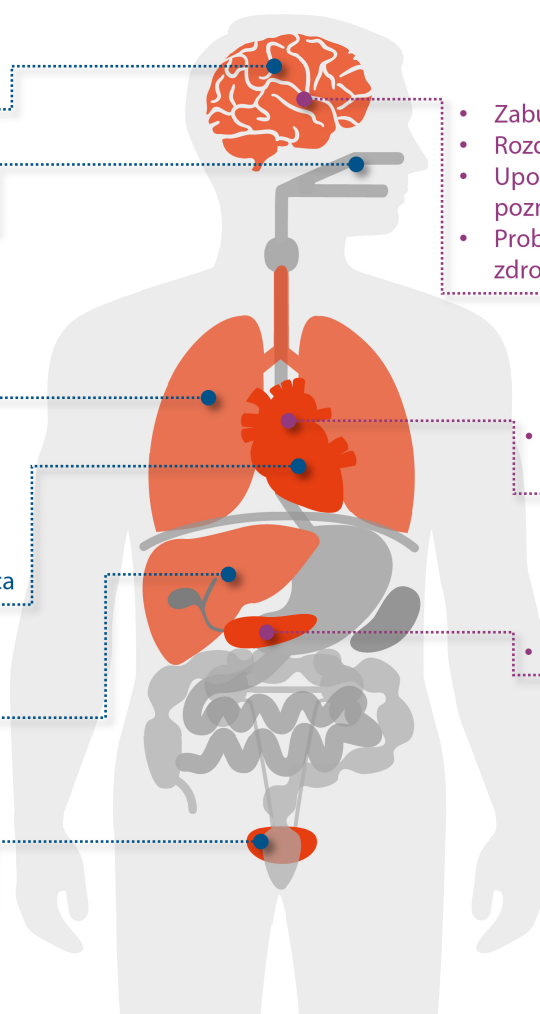
- Oddziaływanie na układ rozrodczy

Hałas

- Zaburzenia snu
- Rozdrażnienie
- Upośledzenie funkcji poznawczych
- Problemy w zakresie zdrowia psychicznego

- Choroby układu krążenia

- Cukrzyca typu 2



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych WHO.

³ „Ambient (outdoor) air pollution”, WHO, dostęp w marcu 2024 r.

⁴ „Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease 2023”, EEA.

⁵ „Health impact of air pollution”, WHO, dostęp w marcu 2024 r.

04 Hałas w środowisku oznacza niepożądane lub szkodliwe dźwięki na wolnym powietrzu powodowane przez działalność człowieka. Głównym źródłem szkodliwego hałasu w środowisku, tj. zanieczyszczenia hałasem, jest ruch drogowy. Na kolejnych miejscach plasują się ruch kolejowy i lotniczy. WHO uważa, że hałas w środowisku jest drugim co do wielkości, po zanieczyszczeniu powietrza, czynnikiem środowiskowym przyczyniającym się do obciążenia chorobami w UE⁶. Długotrwałe narażenie na hałas w środowisku przyczynia się co roku do 48 000 nowych przypadków chorób serca i 12 000 przedwczesnych zgonów w Europie⁷.

05 EEA szacuje, że co najmniej jedna piąta mieszkańców UE jest narażona na szkodliwe poziomy hałasu⁸. Długotrwałe narażenie na nadmierny hałas może powodować niekorzystne skutki dla zdrowia, takie jak zaburzenia snu, choroby układu krążenia, rozdrażnienie, zaburzenia funkcji poznawczych i problemy ze zdrowiem psychicznym (zob. [rys. 2](#)). Za główne źródło zanieczyszczenia hałasem we wszystkich miastach UE uznano [hałas drogowy](#) (zob. [rys. 3](#)).

⁶ „Burden of disease from environmental noise”, WHO i Wspólne Centrum Badawcze (JRC), 2011.

⁷ Badanie obejmujące 33 kraje partnerskie EEA z wyłączeniem Turcji, „Health risks caused by environmental noise in Europe”, EEA.

⁸ „Noise pollution and health”, EEA, dostęp w marcu 2024 r.

Rys. 3 – Główne źródła zanieczyszczenia hałasem zgłoszone zgodnie z przepisami UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Przepisy UE

06 Podstawę prawną unijnych działań na rzecz jakości powietrza i ograniczenia hałasu stanowią art. 191 i 192 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W artykułach tych upoważniono UE do działania na rzecz zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska oraz ochrony zdrowia ludzkiego.

Jakość powietrza

07 Fundamentem polityki UE w zakresie czystego powietrza są dwie dyrektywy w sprawie jakości powietrza⁹. W dyrektywach tych ustanowiono normy prawne mające na celu zapobieganie szkodliwym skutkom zanieczyszczenia powietrza dla zdrowia ludzkiego i środowiska lub ograniczanie tych skutków. Określono w nich również dopuszczalne stężenia i wartości docelowe dla najbardziej szkodliwych zanieczyszczeń w powietrzu. Zgodnie z dyrektywami państwa członkowskie są zobowiązane do monitorowania jakości powietrza i opracowywania planów ochrony powietrza w przypadku przekroczenia unijnych wartości dopuszczalnych i wartości docelowych.

⁹ Dyrektywa 2004/107/WE oraz dyrektywa 2008/50/WE.

08 Emisje zanieczyszczeń powietrza w UE reguluje również [dyrektywa w sprawie redukcji krajowych emisji](#). Nakłada ona na poszczególne kraje zobowiązania w zakresie redukcji emisji w odniesieniu do pięciu transgranicznych zanieczyszczeń powietrza, a mianowicie: dwutlenku siarki (SO₂), tlenków azotu (NO_x), niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO), amoniaku (NH₃) i cząstek stałych (PM_{2,5}). Te zanieczyszczenia, częściowo pokrywające się z zanieczyszczeniami, których dotyczą regulacje ujęte w dyrektywach w sprawie jakości powietrza, przyczyniają się do złej jakości powietrza, co wpływa na zdrowie ludzi i stan ekosystemów.

09 Ponadto UE określiła normy emisji dla kluczowych źródeł zanieczyszczeń, takich jak sektor energetyczny, transport i przemysł. Stosowne unijne dyrektywy i rozporządzenia dotyczą przede wszystkim konkretnych źródeł zanieczyszczeń, takich jak urządzenia spalania w budynkach mieszkalnych, emisje przemysłowe (w tym intensywna hodowla zwierząt gospodarskich), emisje spalin (objęte badaniem zdatności do ruchu drogowego) oraz emisje z pojazdów terenowych, a także norm jakości paliw¹⁰.

Hałas

10 Przepisy UE mające na celu ochronę zdrowia ludzkiego przed skutkami hałasu występującego w środowisku są zawarte w [dyrektywie z 2002 r. w sprawie hałasu w środowisku](#). Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie wymóg opracowania strategicznych map hałasu w celu dokonania oceny narażenia ludności na hałas w środowisku. Obywatele powinni mieć dostęp do informacji na temat hałasu w środowisku i jego skutków. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane do opracowania planów działania mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia hałasem.

11 UE przyjęła również przepisy dotyczące głównych źródeł zanieczyszczenia hałasem, w których nałożono szereg wymogów, w tym ograniczenia dotyczące hałasu drogowego, lotniczego i kolejowego oraz hałasu powodowanego przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń.

¹⁰ „Air pollution from key sectors”, Komisja Europejska.

Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń

12 Niedawno, w 2021 r., w ramach Europejskiego Zielonego Ładu Komisja ustanowiła konkretne cele na 2030 r. w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza i szkodliwego hałasu¹¹. Założono zmniejszenie (względem poziomów z 2005 r.) o ponad 55% wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie (przedwczesnych zgonów), zmniejszenie o 25% zagrożeń wynikających z zanieczyszczenia powietrza dla różnorodności biologicznej w ekosystemach UE, a także zmniejszenie o 30% liczby osób długotrwale narażonych na hałas komunikacyjny. Te unijne poziomy docelowe nie są jednak wiążące dla państw członkowskich.

Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów

13 Za nadzór i egzekwowanie wdrażania dyrektyw w sprawie jakości powietrza i hałasu odpowiada przede wszystkim Dyrekcja Generalna Komisji ds. Środowiska (DG ENV), a Europejska Agencja Środowiska (EEA) dostarcza informacji i zarządza danymi dotyczącymi jakości powietrza i hałasu. Rola EEA obejmuje wspieranie Komisji we wdrażaniu dyrektyw oraz wspieranie państw członkowskich w spełnianiu wymogów sprawozdawczych. Za przepisy regulujące emisje u źródła odpowiadają zazwyczaj z kolei sektorowe dyrekcje generalne.

14 Władze krajowe natomiast są odpowiedzialne – przy wsparciu ze strony Komisji – za włączenie przepisów dyrektyw do prawa krajowego oraz ich wdrażanie. Zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie decydują o podjęciu adekwatnych działań w kontekście uwarunkowań krajowych, regionalnych i lokalnych. Są odpowiedzialne za monitorowanie, ocenę i sprawozdawczość w zakresie zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem oraz opracowywanie planów poprawy jakości powietrza i ograniczenia hałasu w środowisku. Wiele obowiązków w tej dziedzinie powierzono władzom regionalnym i lokalnym, w tym przedstawicielom miast, ponieważ są one w stanie najlepiej identyfikować i zaspokajać potrzeby mieszkańców.

¹¹ Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń, COM(2021) 400.

Budżet UE

15 Działania na rzecz czystego powietrza mogą być finansowane z wielu różnych źródeł unijnych, takich jak: Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, programy „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa” oraz instrument „Łącząc Europę” (CEF). Komisja opracowała metodę [monitorowania wydatków na rzecz czystego powietrza](#) służącą szacowaniu kwot przeznaczanych przez UE na poprawę jakości powietrza. Zgodnie z szacunkami UE przydzieliła na ten cel około 46,4 mld euro w latach 2014–2020 i 185,5 mld euro na okres programowania 2021–2027. Komisja nie dysponuje jednak analogicznymi szacunkami dotyczącymi środków UE, które przyczyniają się do realizacji celów w zakresie ograniczenia hałasu.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

16 Kontrolą objęto politykę UE dotyczącą zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem na obszarach miejskich. Kontrolerzy dogłębnie przeanalizowali działania, które podejmuje Komisja oraz wybrane państwa członkowskie i miasta, aby zapobiegać zanieczyszczeniu powietrza i nadmiernemu poziomowi hałasu oraz ograniczać występowanie tych problemów. Jest to już drugie sprawozdanie Trybunału dotyczące zanieczyszczenia powietrza; pierwsze zostało opublikowane w 2018 r.¹²

17 Trybunał zdecydował się przeprowadzić niniejszą kontrolę, ponieważ zarówno zanieczyszczenie powietrza, jak i zanieczyszczenie hałasem mają istotny negatywny wpływ na zdrowie ludzi i środowisko. Upłynęła prawie połowa okresu przewidzianego na wdrożenie przez Komisję planu działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń, w którym określono szczegółowe wartości docelowe w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem do 2030 r. W październiku 2024 r. obie dyrektywy w sprawie jakości powietrza zostały zmienione i scalone. W wyniku tej zmiany wprowadzono między innymi bardziej rygorystyczne normy jakości powietrza, które państwa członkowskie muszą spełnić do 2030 r. Tymczasem dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku nigdy nie została zmieniona, z wyjątkiem załączników do niej. Wnioski i zalecenie Trybunału mają przyczynić się do sprawniejszego wdrożenia zmienionych przepisów UE dotyczących jakości powietrza oraz do oceny obowiązujących przepisów dotyczących narażenia na hałas.

18 Kontrolerzy Trybunału zbadali, czy działania Komisji i państw członkowskich skutecznie chroniły obywateli i środowisko przed zanieczyszczeniem powietrza i zanieczyszczeniem hałasem. Aby udzielić odpowiedzi na to główne pytanie kontrolne, Trybunał ocenił, czy:

- o Komisja i państwa członkowskie prawidłowo wdrożyły stosowne przepisy UE;
- o wybrane działania, w tym te finansowane przez UE, skutecznie przyczyniły się do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem.

¹² Sprawozdanie specjalne 23/2018.

19 W ramach kontroli Trybunał skoncentrował się na przepisach UE dotyczących ochrony obywateli przed najbardziej szkodliwymi zanieczyszczeniami powietrza i nadmiernym hałasem, a mianowicie na dyrektywie w sprawie jakości powietrza z 2008 r., dyrektywie w sprawie redukcji krajowych emisji oraz dyrektywie w sprawie hałasu w środowisku. Kontrolerzy przeanalizowali działania Komisji w zakresie egzekwowania wdrażania przepisów UE w okresie do lipca 2024 r., nie badali natomiast wdrażania unijnych przepisów sektorowych dotyczących emisji do powietrza i emisji hałasu u źródła.

20 Aby ocenić skuteczność krajowych i lokalnych działań służących osiągnięciu celów określonych w prawodawstwie UE, Trybunał wybrał do kontroli trzy państwa członkowskie i miasta: Ateny w Grecji, Barcelonę w Hiszpanii i Kraków w Polsce. Na potrzeby kontroli wybrano obszary miejskie, w przypadku których jeden organ zarządzał kwestiami związanymi z zanieczyszczeniem powietrza i zanieczyszczeniem hałasem. Wybór ten pozwolił objąć kontrolą obszary miejskie dotknięte zanieczyszczeniami powietrza pochodzącymi z różnych źródeł w połączeniu z podwyższonymi poziomami hałasu (zob. [rys. 4](#)). Trybunał zbadał działania podjęte w celu rozwiązania problemu zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem, w tym działania, na które przeznaczono wsparcie w ramach projektów finansowanych przez UE w okresach programowania 2014–2020 i 2021–2027 (13 projektów łącznie: cztery w Barcelonie, cztery w Krakowie i pięć w Atenach). W toku kontroli nie zbadano ani metody monitorowania wydatków na rzecz czystego powietrza przez Komisję, ani kwot oszacowanych w wyniku zastosowania tej metody.

Rys. 4 – Kryteria wyboru poszczególnych miast

	Jakość powietrza			Hałas			
	NO ₂	PM ₁₀ , PM _{2,5}	O ₃	drogi	kolej	lotniska	przemysł
Kraków	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Barcelona	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Ateny	✓	✓	✓	✓			

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

21 Na *rys. 5* przedstawiono sposób gromadzenia dowodów kontroli.

Rys. 5 – Gromadzenie dowodów kontroli



* Ecologistas en Acción, Eixample Respira, Plataforma per la Qualitat de l'Aire, Krakowski Alarm Smogowy, a także Elliniki Etairia (Towarzystwo na rzecz Dziedzictwa Naturalnego i Kulturowego).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Uwagi

Osiągnięcia i luki we wdrażaniu prawodawstwa UE

Pomimo poprawy sytuacji unijne normy jakości powietrza są systematycznie przekraczane w miastach wybranych do kontroli

22 Dyrektywa w sprawie jakości powietrza nakłada na państwa członkowskie obowiązek monitorowania i oceny jakości powietrza na obszarach miejskich. Ponadto organy krajowe muszą co roku przekazywać Komisji dane dotyczące jakości powietrza¹³. Z kolei dyrektywa w sprawie redukcji krajowych emisji zobowiązuje państwa członkowskie do ograniczenia krajowych emisji głównych zanieczyszczeń powietrza¹⁴. Trybunał zbadał, czy państwa członkowskie wypełniają obowiązki sprawozdawcze. Przeanalizował również dane dotyczące jakości powietrza w trzech miastach wybranych do kontroli i ocenił, jak zmieniało się zanieczyszczenie powietrza w ostatnich latach, a także jakie postępy poczyniono w wypełnianiu zobowiązań w zakresie redukcji krajowych emisji.

Dyrektywa w sprawie jakości powietrza

23 Zgodnie z dyrektywą w sprawie jakości powietrza państwa członkowskie muszą wyznaczyć strefy jakości powietrza i ocenić jakość powietrza w ich obrębie¹⁵. Jakość powietrza w UE jest monitorowana i oceniana pod kątem spełnienia norm jakości powietrza określonych w dyrektywie w odniesieniu do poszczególnych zanieczyszczeń. Normy te pozwalają ocenić stężenie różnych zanieczyszczeń powietrza, zwłaszcza w miejscach, w których mieszka największa liczba obywateli.

¹³ Art. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 27 ust. 2 dyrektywy w sprawie jakości powietrza.

¹⁴ Art. 1 ust. 1 dyrektywy w sprawie redukcji krajowych emisji.

¹⁵ Art. 4 dyrektywy w sprawie jakości powietrza.

24 Wartości norm określone w dyrektywie w sprawie jakości powietrza są ustalane przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji i są prawnie wiążące dla państw członkowskich. Uwzględniają one oparte na dowodach wytyczne WHO dotyczące jakości powietrza¹⁶, pozwalające powiązać zanieczyszczenie powietrza z określonymi problemami zdrowotnymi. W wytycznych WHO stwierdza się przy tym, że przy ustalaniu norm można brać pod uwagę aspekty inne niż dowody wyłącznie naukowe i względy zdrowia publicznego (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Normy jakości powietrza i cele określone przez WHO

„Normy jakości powietrza mogą opierać się wyłącznie na dowodach naukowych i na względach zdrowia publicznego. Można jednak również wziąć pod uwagę inne aspekty, takie jak względy prawne, stosunek kosztów do korzyści lub opłacalność. W praktyce ramy prawne dopuszczają zazwyczaj kilka możliwości rozwiązania napotkanych problemów gospodarczych, a także problemów związanych z wykonalnością techniczną, środkami infrastrukturalnymi i względami społeczno-politycznymi. Można je uwzględnić w procesie ustanawiania norm lub przy opracowywaniu odpowiednich działań mających na celu ograniczanie emisji”.

„Wprawdzie ostatecznym celem działań mających na celu wdrożenie niniejszych wytycznych powinno być osiągnięcie wskazanych poziomów docelowych dotyczących jakości powietrza, lecz zadanie to może okazać się trudne dla wielu krajów i regionów zmagających się z wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza. W związku z tym stopniowe postępy w poprawie jakości powietrza, mierzone osiągnięciem celów pośrednich, należy uznać za kluczowy wskaźnik poprawy warunków zdrowotnych dla mieszkańców”.

Źródło: „Global air quality guidelines”, WHO, 2021.

25 Unijne normy jakości powietrza z 2008 r. są mniej rygorystyczne niż normy zalecone przez WHO w 2005 r. W swoim sprawozdaniu specjalnym z 2018 r. Trybunał zalecił, aby Komisja zaktualizowała unijne wartości dopuszczalne i docelowe zgodnie z najnowszymi wytycznymi WHO¹⁷. W wyniku niedawnej – z 2024 r. – zmiany [dyrektywy w sprawie jakości powietrza](#) określono normy jakości powietrza, które należy spełnić do 2030 r. Są one bliższe zaleceniom WHO (zob. [rys. 6](#)) i dopuszczają możliwość dostosowania do najbardziej aktualnych zaleceń WHO do 2050 r.¹⁸

¹⁶ „Global air quality guidelines”, WHO, 2021.

¹⁷ Sprawozdanie specjalne 23/2018, zalecenie 2 lit. a).

¹⁸ P9_TA(2024)0319, Parlament Europejski.

Rys. 6 – Normy jakości powietrza

wartość dopuszczalna ma zostać osiągnięta do 2030 r.



nowa wartość dopuszczalna



bardziej ambitna wartość dopuszczalna



wartość dopuszczalna pozostaje bez zmian

	Obecne unijne wartości dopuszczalne	Nowe unijne wartości dopuszczalne	Wytyczne WHO z 2021 r. dotyczące jakości powietrza	Okres uśrednienia	
NO ₂	200 maks. 18x	200 maks. 3x	Nie dot.	Jedna godzina (µg/m ³) Liczba dozwolonych przekroczeń w skali roku	
	Nie dot.	50 maks. 18x	25 maks. 4x*	Jeden dzień (µg/m ³) Liczba dozwolonych przekroczeń w skali roku	
	40	20	10	Rok kalendarzowy (µg/m ³)	
PM ₁₀	50 maks. 35x	45 maks. 18x	45 maks. 4x*	Jeden dzień (µg/m ³) Liczba dozwolonych przekroczeń w skali roku	
	40	20	15	Rok kalendarzowy (µg/m ³)	
PM _{2,5}	Nie dot.	25 maks. 18x	15 maks. 4x*	Jeden dzień (µg/m ³) Liczba dozwolonych przekroczeń w skali roku	
	25	10	5	Rok kalendarzowy (µg/m ³)	
SO ₂	350 maks. 24x	350 maks. 3x	Nie dot.	Jedna godzina (µg/m ³) Liczba dozwolonych przekroczeń w skali roku	
	125 maks. 3x	50 maks. 18x	40 maks. 4x*	Jeden dzień (µg/m ³) Liczba dozwolonych przekroczeń w skali roku	
	Nie dot.	20	Nie dot.	Rok kalendarzowy (µg/m ³)	
O ₃	120 maks. 25 dni	120 maks. 18 dni	Nie dot.	Wartość docelowa	Dobowa maksymalna średnia ośmiogodzinna (µg/m ³) Liczba dozwolonych przekroczeń w skali roku uśredniona dla 3 lat
	120**	100***	100 maks. 4x*	Cel długoterminowy	Dobowa maksymalna średnia ośmiogodzinna (µg/m ³) w danym roku kalendarzowym
	Nie dot.	Nie dot.	60	Okres szczytowy	Dobowe maksymalne średnie stężenie ośmiogodzinne (µg/m ³) w sześciu kolejnych miesiącach o najwyższym sześciomiesięcznym średnim stężeniu kroczącym

* Trzy do czterech dni w roku odpowiadają 99. percentylowi dziennych pomiarów w ciągu roku.

** Cel długofalowy bez ustalonego terminu.

*** Cel ma zostać osiągnięty do 2050 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych WHO i Komisji.

26 Trybunał ustalił, że zasadniczo wszystkie państwa członkowskie regularnie przekazują EEA dane na temat jakości powietrza zgromadzone za pośrednictwem sieci stacji pomiarowych¹⁹. Kompletność zgłoszonych danych umożliwia ocenę tendencji w zakresie jakości powietrza w UE.

27 Z [dostępnych danych](#) wynika, że jakość powietrza w UE ogólnie poprawiła się. Zgodnie z informacjami EEA i danymi uzyskanymi od państw członkowskich, które informowały, w jakim stopniu spełniły normy UE, w 2013 r. sześć państw członkowskich naruszyło roczny unijny limit PM₁₀, a 19 przekroczyło roczny limit NO₂. W sprawozdaniu specjalnym z 2018 r. Trybunał odnotował podobną liczbę naruszeń²⁰. W 2022 r. cztery państwa członkowskie naruszyły unijny roczny limit PM₁₀, a 10 przekroczyło roczne unijne wartości dopuszczalne dla NO₂²¹.

28 Komisja czyni postępy w realizacji celu dotyczącego zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń (zob. pkt [12](#)). Cel ten zakłada obowiązkowe ograniczenie wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie wyrażonego liczbą przedwczesnych zgonów o ponad 55% do 2030 r. (w porównaniu z poziomem z 2005 r.). W 2005 r. w UE odnotowano 431 114 [przedwczesnych zgonów](#) spowodowanych narażeniem na działanie PM_{2,5}. W 2021 r. liczba ta zmniejszyła się do 253 305, co stanowi spadek o 41%.

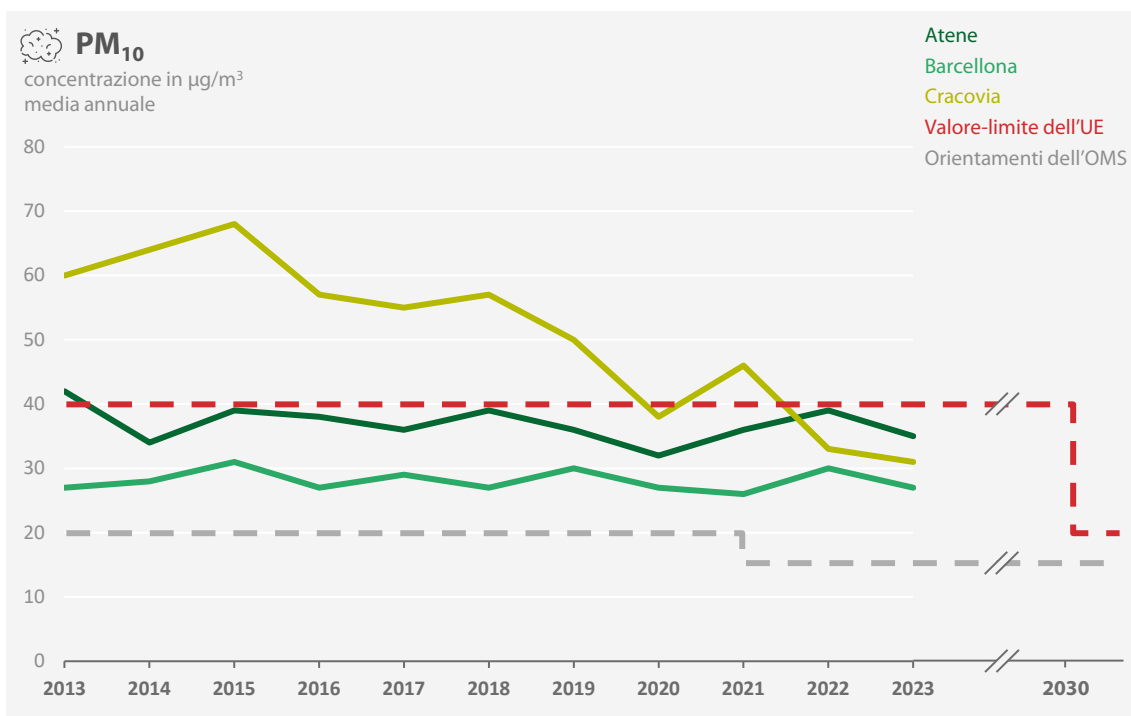
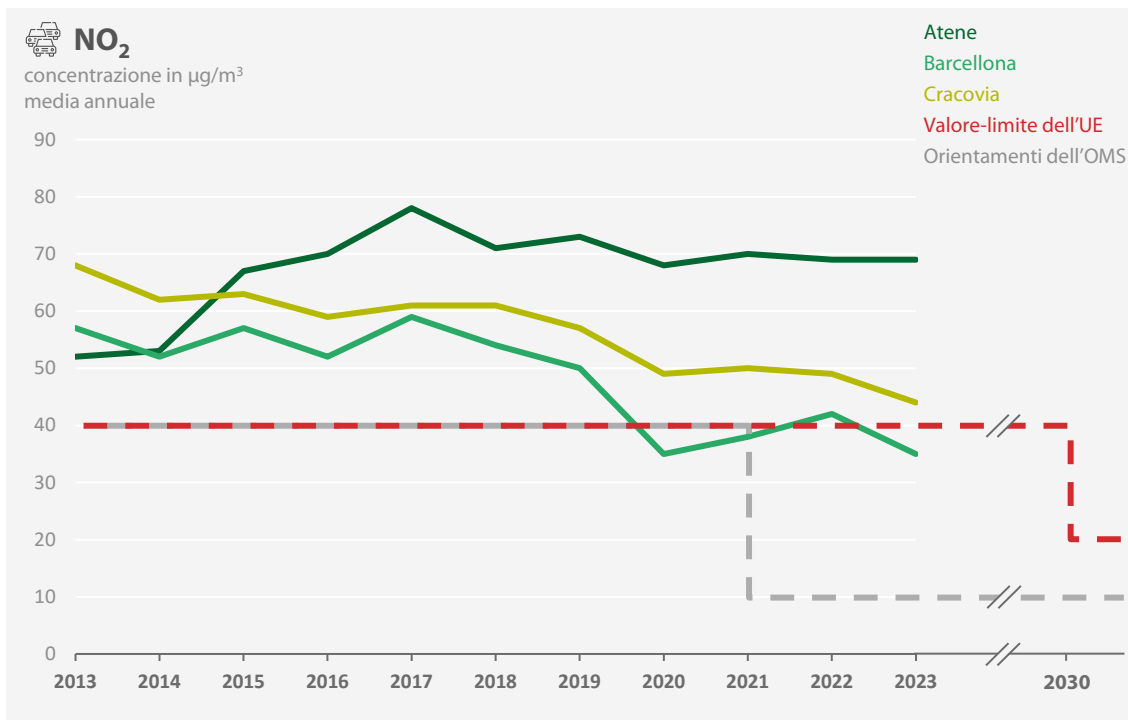
29 Również w trzech miastach wybranych do kontroli stężenie zanieczyszczeń powietrza spadło na przestrzeni lat, ale dopiero niedawno udało im się zbliżyć się do niektórych z obowiązujących unijnych wartości dopuszczalnych dotyczących zanieczyszczeń. W najbliższych latach będą one musiały zintensyfikować wysiłki, aby spełnić bardziej rygorystyczne normy UE na 2030 r. (zob. [rys. 7](#) i [załącznik I](#)). Zanieczyszczenie NO₂ powodowane przez sektor transportu stanowi wyzwanie wspólne dla wszystkich trzech miast. Ateny nadal zmagają się z nadmiernie wysokim poziomem ozonu, natomiast Kraków – z zanieczyszczeniem cząstkami stałymi.

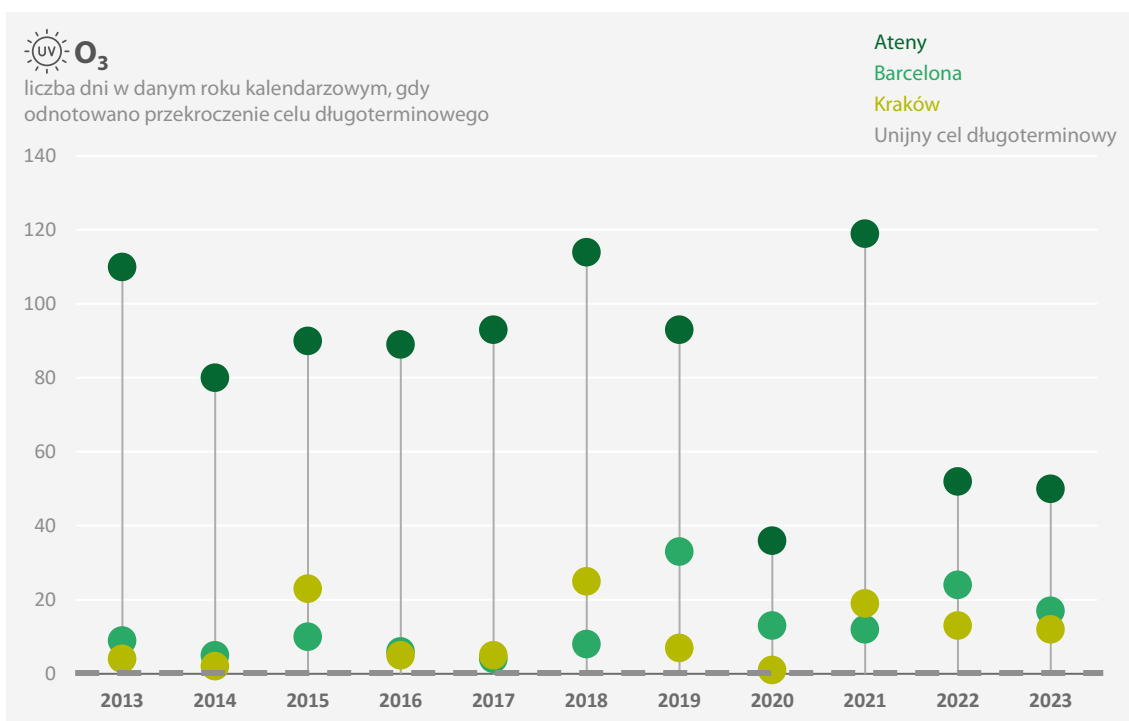
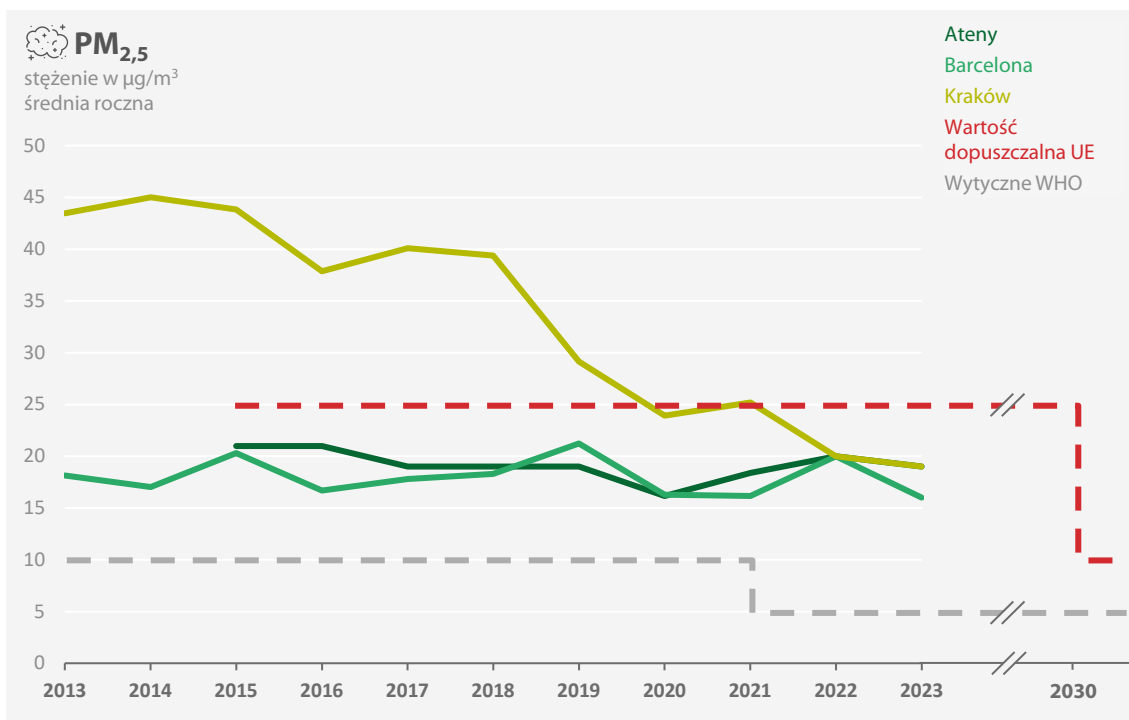
¹⁹ [Centralne repozytorium danych](#), Europejska Sieć Informacji i Obserwacji Środowiska, dostęp w czerwcu 2024 r.

²⁰ [Sprawozdanie specjalne 23/2018](#), pkt 28.

²¹ „Attainment Summary”, EEA, dostęp w lipcu 2024 r.

Rys. 7 – Zmiany jakości powietrza w Atenach, Barcelonie i Krakowie





Uwaga dotycząca rys. 7: wartości podane dla NO₂, PM₁₀ i PM_{2,5} stanowią najwyższe średnie roczne stężenie zmierzone przez stacje pomiarowe w danym mieście po odjęciu wszelkich emisji ze źródeł naturalnych. Wartość NO₂ dla Krakowa za 2022 r. opiera się na modelowaniu. W przypadku Aten wartości PM_{2,5} za 2014 r. nie są dostępne. Wartości podane dla O₃ oznaczają liczbę dni przekroczenia celu długofalowego określonego w dyrektywie w sprawie jakości powietrza, choć w dyrektywie tej nie wskazano terminu osiągnięcia tego celu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EEA zgłoszonych przez państwa członkowskie.

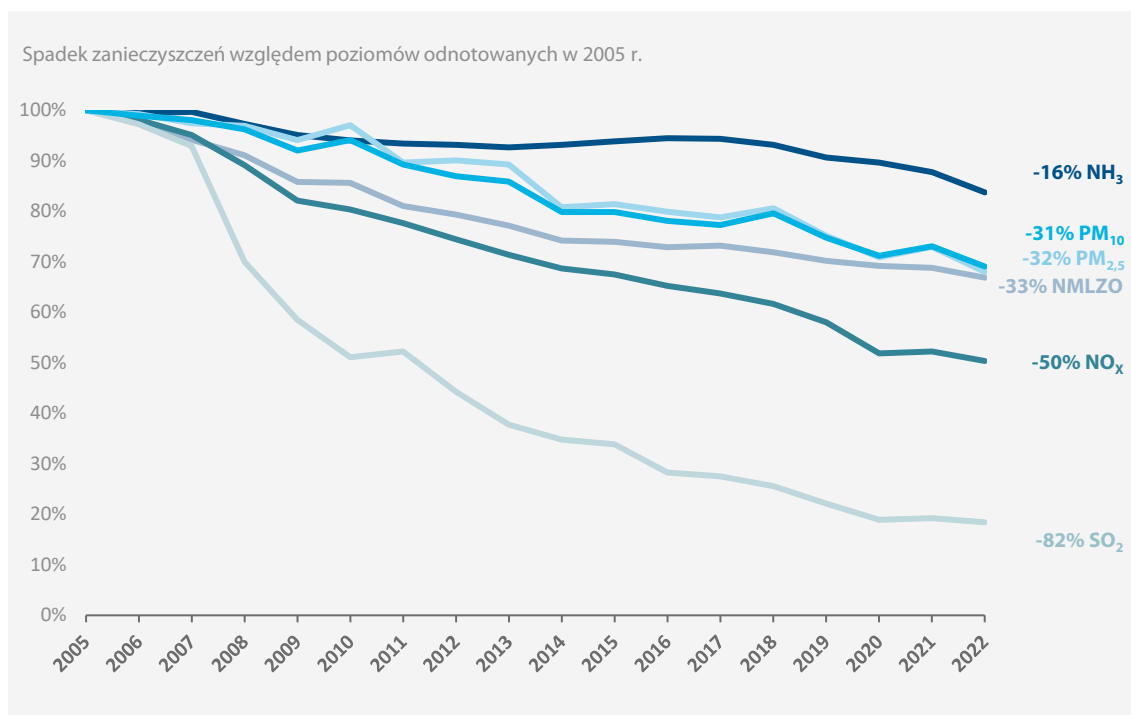
Dyrektywa w sprawie redukcji krajowych emisji

30 Dyrektywa w sprawie redukcji krajowych emisji dotyczy przede wszystkim emisji różnych szkodliwych zanieczyszczeń powietrza, natomiast w dyrektywie w sprawie jakości powietrza zawarto regulacje dotyczące stężeń tych zanieczyszczeń. Zgodnie z dyrektywą w sprawie redukcji krajowych emisji każde państwo członkowskie musi wywiązać się ze swoich krajowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji pięciu głównych zanieczyszczeń (zob. **ramka 1**): dwutlenku siarki (SO₂), tlenków azotu (NO_x), niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO), amoniaku (NH₃) i pyłu drobnego (PM_{2,5}). Aby wywiązać się ze swoich krajowych zobowiązań w zakresie redukcji, państwa członkowskie są zobowiązane do opracowania i wdrożenia krajowych programów ograniczania zanieczyszczenia powietrza (KPOZP), w których ustalają działania mające na celu ograniczenie emisji z sektorów zanieczyszczających.

31 W ramach zobowiązań do redukcji emisji określono minimalne poziomy docelowe, które mają zostać osiągnięte w danym roku kalendarzowym względem poziomów emisji odnotowanych w 2005 r. Zostały one ustalone na lata 2020–2029 i na okres po 2030 r. Wypełnienie zobowiązań w zakresie redukcji ocenia się na podstawie krajowych wykazów emisji, natomiast postępy w osiąganiu poziomów docelowych – na podstawie krajowych prognoz emisji. W prognozach emisji uwzględnia się dwa scenariusze: jeden, w którym przewiduje się wpływ obecnie realizowanych działań, i drugi, w którym dodaje się nowe działania, aby zapewnić osiągnięcie założonego poziomu docelowego. W krajowych prognozach emisji zakłada się, że wszystkie obecnie realizowane i dodatkowe działania zostaną całkowicie wdrożone i będą w pełni skuteczne.

32 Ogólnie rzecz biorąc, emisje głównych zanieczyszczeń powietrza w UE stale maleją (zob. **rys. 8**). Jak się okazuje, największe wyzwanie polega na zmniejszeniu emisji amoniaku – latach 2005–2022 odnotowano jedynie niewielki ich spadek (o 16%). Należy również **zauważyć**, że ze względu na złożone reakcje chemiczne, które powodują powstawanie pewnych zanieczyszczeń w atmosferze, redukcja emisji nie przekłada się automatycznie na niższe stężenia danych zanieczyszczeń.

Rys. 8 – Zmieniające się emisje głównych zanieczyszczeń w UE w latach 2005–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EEA zgłoszonych przez państwa członkowskie.

33 Zgodnie z krajowymi wykazami²² Grecja, Hiszpania i Polska wypełniły już swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029 w odniesieniu do każdego z zanieczyszczeń powietrza objętych dyrektywą w sprawie redukcji krajowych emisji (dane za 2022 r.). Oczekuje się, że we wszystkich trzech skontrolowanych państwach członkowskich planowane zobowiązania do redukcji emisji na 2030 r. i kolejne lata zostaną spełnione w odniesieniu do wszystkich zanieczyszczeń, z wyjątkiem NMLZO w Hiszpanii²³.

²² „Air pollution in Europe: 2024 reporting status under the National Emission reduction Commitments Directive, based on 2022 data reported in 2024”, EEA, dostęp w lipcu 2024 r.

²³ „National Air Pollution Control Programmes and Projections”, Komisja.

34 W przypadku Polski wypełnienie zobowiązań będzie uzależnione od podjęcia przez władze krajowe dodatkowych działań w celu rozwiązania problemu emisji u źródła. Przykładowo aby władze polskie mogły wywiązać się ze swojego planowanego zobowiązania w zakresie redukcji emisji PM_{2,5}, będą musiały znacznie ograniczyć emisje z różnych sektorów, w tym z sektora dostaw energii. Dodatkowe ambitne działania zaplanowane przez władze polskie mają długoterminowy charakter i zakładają rozwój m.in. sektorów energii jądrowej i energii z morskich źródeł odnawialnych²⁴. Konieczne też będzie podjęcie dodatkowych działań, aby ograniczyć emisje NMLZO w Hiszpanii do 2030 r. zgodnie ze zobowiązaniem w zakresie redukcji.

35 Zanieczyszczenie powietrza ma również bezpośredni negatywny wpływ na środowisko. W przepisach UE przewidziano w szczególności wymóg monitorowania wpływu zanieczyszczonego powietrza na roślinność. Sprawozdawczość nie obejmuje jednak informacji na temat wpływu zanieczyszczenia powietrza na ekosystemy miejskie, ponieważ obowiązek monitorowania dotyczy jedynie obszarów poza obszarami miejskimi.

Luki i opóźnienia w sprawozdawczości dotyczącej zanieczyszczenia hałasem utrudniają ocenę postępów

36 Dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku dotyczy hałasu w środowisku powodowanego przez ruch drogowy, ruch kolejowy, porty lotnicze i przemysł, zarówno na obszarach miejskich, jak i poza nimi. W przeciwieństwie do dyrektywy w sprawie jakości powietrza i dyrektywy w sprawie redukcji krajowych emisji dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku nie przewiduje żadnych unijnych wartości dopuszczalnych ani celów redukcyjnych. Limity hałasu mogą być ustalane samodzielnie przez poszczególne państwa członkowskie. W dyrektywie nałożono na państwa członkowskie wymóg określenia poziomów hałasu i oszacowania liczby narażonych na nie osób we wszystkich aglomeracjach liczących ponad 100 000 mieszkańców. W tym celu państwa sporządzają strategiczne mapy hałasu, których wyniki muszą zostać przekazane Komisji za pośrednictwem repozytorium danych w ciągu sześciu miesięcy od ich ukończenia²⁵. Trybunał zbadał, czy trzy miasta, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, sporządziły strategiczne mapy hałasu zgodnie z wymogami. Sprawdził również, czy państwa członkowskie wypełniają nałożone na nie obowiązki sprawozdawcze.

²⁴ Krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza – aktualizacja, 2023, s. 77.

²⁵ Art. 7 i 10 dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku.

37 Przy sporządzaniu strategicznych map hałasu państwa członkowskie powinny mierzyć i zgłaszać liczbę osób narażonych na hałas, biorąc pod uwagę dwa progi: L_{den} i L_{night} . L_{den} jest długoterminowym wskaźnikiem uśrednionych poziomów hałasu mierzonych we wszystkie dni, wieczory i noc w roku, L_{night} natomiast obejmuje okres nocny.

38 Trybunał zauważył, że progi sprawozdawczości określone w dyrektywie w sprawie hałasu w środowisku wymagają pomiaru narażenia na hałas począwszy od 55 dB L_{den} i 50 dB L_{night} . Progi te są mniej rygorystyczne niż poziomy określone w zaleceniach WHO dotyczących dopuszczalnych wartości narażenia na hałas (zob. [tabela 1](#)). Oznacza to, że ocena Komisji, która opiera się na progach określonych w dyrektywie, obejmuje jedynie część ludności narażonej na szkodliwe poziomy hałasu²⁶. W niedawno opublikowanym sprawozdaniu²⁷ oceniono, jaki odsetek ludności UE był w 2017 r. narażony na potencjalnie szkodliwe poziomy hałasu, tj. przekraczające najwyższe dopuszczalne poziomy zalecane przez WHO (L_{den}). Badanie wykazało, że taka sytuacja miała miejsce w przypadku około 200 mln obywateli ze względu na hałas powodowany przez ruch drogowy, kolejowy i lotniczy. W tym samym sprawozdaniu stwierdzono również, że liczba osób narażonych na poziomy hałasu przekraczające progi sprawozdawcze określone w dyrektywie wynosiła około 117 mln.

Tabela 1 – Progi sprawozdawczości przewidziane w dyrektywie w sprawie hałasu w środowisku w zestawieniu z poziomami zalecanymi przez WHO

		L_{den} dzień, wieczór, noc		L_{night} noc	
		WHO	UE	WHO	UE
Drogi	dB	53	55	45	50
Koleje	dB	54		44	
Samoloty	dB	45		40	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku i wytycznych WHO.

²⁶ Komunikat dotyczący wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku, COM(2023) 139.

²⁷ Blanes i in., 2022, „Projected health impacts from transportation noise – Exploring two scenarios for 2030” (sprawozdanie Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska – ETC/HE 2022/5).

39 Komisja powinna wykorzystać informacje zawarte w strategicznych mapach hałasu do przeprowadzenia globalnej oceny narażenia na hałas w całej UE. Od czerwca 2007 r. państwa członkowskie są zobowiązane do sporządzania strategicznych map hałasu dla poszczególnych aglomeracji co pięć lat. Czwarta z kolei, najnowsza runda gromadzenia informacji sprawozdawczych miała się odbyć w czerwcu 2022 r., a wyniki należało przekazać Komisji do końca tego samego roku.

40 W Krakowie strategiczne mapowanie hałasu w aglomeracji przeprowadzono we wszystkich czterech rundach sprawozdawczych, choć z niewielkimi opóźnieniami. Najnowsze dane z 2022 r. wskazują, że ponad 243 000 obywateli z ponad 800 000 mieszkańców Krakowa (30%) było narażonych na poziomy hałas komunikacyjny, które przekraczają próg sprawozdawczości określony w dyrektywie (L_{den}).

41 W przypadku Barcelony przeprowadzono trzy rundy gromadzenia informacji sprawozdawczych, przy czym opóźnienia wahały się od dwóch do trzech lat. Ponieważ czwarta runda nie została jeszcze zatwierdzona, najnowsze dostępne dane pochodzą z 2017 r.²⁸ Zgodnie z tymi danymi ponad 1 089 000 osób z ponad 1 657 000 mieszkańców Barcelony (66%) było narażonych na poziomy hałas komunikacyjny przekraczające próg sprawozdawczości określony w dyrektywie (L_{den}).

42 Trybunał ustalił, że greckie organy krajowe nie przeprowadziły pierwszej rundy sporządzania strategicznych map hałasu dla aglomeracji Aten. Jedyne dostępne obecnie dane dotyczące hałasu dla tej aglomeracji pochodzą z 2014 r. i zostały zgromadzone w ramach drugiej rundy sprawozdawczej. Z [danych tych](#) wynika, że 1 309 000 z ponad 1 336 000 mieszkańców Aten (98%) było narażonych na hałas komunikacyjny przekraczający próg sprawozdawczy L_{den} . Grecja nie przeprowadziła trzeciej rundy sporządzania ram hałasu. W momencie przeprowadzania niniejszej kontroli władze greckie nadal aktualizowały strategiczną mapę hałasu dla aglomeracji w ramach czwartej rundy, która powinna być zostać zakończona do końca 2022 r.

43 Trybunał odnotował, że w 2020 r. Komisja zaktualizowała załącznik do dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku w odniesieniu do wspólnych metod oceny hałasu²⁹, tak aby zapewnić spójność przyszłych ocen hałasu przeprowadzanych przez poszczególne państwa członkowskie. Według władz polskich i hiszpańskich zmiana ta uniemożliwiła jednak porównanie tendencji w zakresie zanieczyszczenia hałasem wykrytych w ramach trzeciej i czwartej rundy sporządzania map.

²⁸ [Strategiczna mapa hałasu dla aglomeracji Barcelonés I, rząd Katalonii.](#)

²⁹ Dyrektywa delegowana Komisji (UE) [2021/1226](#).

44 Trybunał wykrył również znaczne luki w sprawozdawczości większości państw członkowskich. W momencie przeprowadzania niniejszej kontroli 15 państw członkowskich, w tym Hiszpania i Polska, nie dostarczyło jeszcze wszystkich wymaganych danych (zob. [rys. 9](#)). Grecja ani razu nie przesłała informacji na temat strategicznych map hałasu do repozytorium danych, czego wymaga dyrektywa, a władze krajowe nie wyjaśniły przyczyn tej niezgodności.

Rys. 9 – Status sprawozdawczości poszczególnych państw członkowskich, jeśli chodzi o sporządzanie map hałasu za 2022 r. (czwarta runda sprawozdawcza według stanu na maj 2024 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych EEA zgłoszonych przez państwa członkowskie.

45 Ze względu na luki w sprawozdawczości państw członkowskich i niedawne zmiany metodyki nie można prześledzić tendencji w zakresie zanieczyszczenia hałasem w UE w ostatnich latach, w tym w odniesieniu do trzech miast wybranych do kontroli. Według informacji Komisji i EEA wydaje się jednak mało prawdopodobne, aby udało się osiągnąć cel eliminacji zanieczyszczenia hałasem (zob. pkt 12), zakładający zmniejszenie do 2030 r. o 30% liczby osób narażonych na hałas komunikacyjny. Jak wynika z aktualnych szacunków Komisji, do 2030 r. liczba ta nie spadnie o więcej niż 19%, a w scenariuszu pesymistycznym ogólna liczba osób długotrwale narażonych na hałas komunikacyjny może nawet wzrosnąć o 3%³⁰.

³⁰ Komunikat dotyczący wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku, COM(2023) 139.

46 Zanieczyszczenie hałasem negatywnie wpływa na różnorodność biologiczną w miastach, a w szczególności na populacje ptaków miejskich. Udokumentowane badaniami skutki hałasu to przede wszystkim ograniczenie zdolności ptaków do komunikowania się i wymuszone zmiany behawioralne, w wyniku których wiele gatunków zostaje wypartych z obszarów zabudowanych. W dyrektywie w sprawie hałasu w środowisku nie nałożono wymogu monitorowania wpływu zanieczyszczenia hałasem na różnorodność biologiczną w UE, a żadne ze skontrolowanych państw członkowskich nie ocenia tego zjawiska.

Plany działania nie są wykorzystywane jako skuteczne narzędzia zarządzania

47 Plany działania to strategiczne narzędzia służące zarządzaniu zanieczyszczeniem powietrza i zanieczyszczeniem hałasem w miastach³¹. W przepisach UE przewidziano wymóg opracowania takich planów w celu rozwiązania największych problemów spowodowanych tymi dwoma rodzajami zanieczyszczeń. W sprawozdaniu z 2018 r. Trybunał stwierdził, że plany ochrony powietrza nie były narzędziem wystarczającym do zapewnienia zgodności z dyrektywą w sprawie jakości powietrza³². Trybunał zbadał, czy w miastach wybranych do kontroli opracowano plany w wyznaczonym terminie. Kontrolerzy Trybunału zweryfikowali również, czy wdrażanie planów było monitorowane³³, tak aby zagwarantować, że plany działania będą stanowić zadowalającą odpowiedź na zmieniającą się sytuację w zakresie zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał analizy skuteczności wybranych działań ujętych w planach działania przedstawiono w drugiej części niniejszego sprawozdania (zob. pkt 64–90).

³¹ Art. 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza i art. 8 dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku.

³² Sprawozdanie specjalne 23/2018, pkt 47.

³³ Załącznik XV do dyrektywy w sprawie jakości powietrza, sekcja A pkt 8 lit. c).

Jakość powietrza

48 Jeśli stężenie danej substancji zanieczyszczającej objętej monitorowaniem przekracza wartość dopuszczalną lub docelową UE, właściwe organy są zobowiązane do przyjęcia planu ochrony powietrza. We wszystkich trzech miastach wybranych do kontroli dochodziło systematycznie na przestrzeni lat do przekraczania wartości dopuszczalnych dla niektórych zanieczyszczeń powietrza (zob. *rys. 7*). W planie ochrony powietrza należy przewidzieć działania mające zagwarantować, że czas trwania takich przekroczeń będzie jak najkrótszy.

49 Władze Krakowa sporządziły i regularnie aktualizowały plany ochrony powietrza. Jeśli władze nie realizują tych planów w zadowalający sposób, wojewódzki inspektorat ochrony środowiska może nałożyć kary finansowe. W najnowszym sprawozdaniu inspektoratu³⁴ stwierdzono, że miasto wdrożyło zaplanowane działania w terminie i że doprowadziły one do wymiernej poprawy jakości powietrza w mieście, o czym świadczą dane na temat stężeń cząstek stałych.

50 W Barcelonie plany ochrony powietrza zostały przyjęte w 2007 r. i 2014 r., ale okres obowiązywania planu z 2014 r. musiał zostać przedłużony w oczekiwaniu na przyjęcie nowego planu, który w momencie przeprowadzania niniejszej kontroli wciąż nie został sfinalizowany. Wprawdzie monitoruje się realizację działań przewidzianych w planie na 2014 r., Trybunał stwierdził jednak, że najnowszy projekt zaktualizowanego planu działania nie zawierał kompleksowej oceny skuteczności już wdrożonych działań, a większość z nich ma być kontynuowana w ramach nowego planu, choć nie przeprowadzono analizy ilościowej, która uzasadniałaby kontynuowanie tych działań.

51 W przypadku Aten kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że choć przez wiele lat w aglomeracji tej przekraczano unijne wartości dopuszczalne, to właściwe organy nie opracowały jeszcze planu ochrony powietrza. W momencie przeprowadzania niniejszej kontroli projekt planu ochrony powietrza, będący wynikiem projektu finansowanego ze środków UE zakończonego we wrześniu 2022 r., nie został jeszcze przyjęty. W tym kontekście Trybunał odnotował, że zakres niektórych działań pokrywa się, a współpraca między różnymi organami na szczeblu centralnym oraz przedstawicielami miast ma ograniczony zakres (zob. pkt *84* i *85*).

³⁴ Sprawozdanie z kontroli WIOS-KRAK 309/2023.

Hałas

52 W ramach zarządzania kwestiami związanymi z hałasem, w tym zmniejszeniem poziomu hałasu, państwa członkowskie są zobowiązane³⁵ do opracowania planów działania dotyczących miejsc znajdujących się w pobliżu źródeł hałasu w aglomeracjach i w pobliżu głównych dróg, linii kolejowych i lotnisk. Pierwsze takie plany działania miały zostać opracowane do 2008 r. i powinny być poddawane przeglądowi co pięć lat.

53 W przypadku Krakowa Trybunał stwierdził, że plany działania dla aglomeracji zostały przyjęte i zaktualizowane z niewielkimi opóźnieniami. Najnowszy plan (na lata 2019–2023) zawiera nie tylko wykaz działań planowanych w celu rozwiązania problemu zanieczyszczenia hałasem w mieście, ale również analizę działań przeprowadzonych w ramach poprzedniego planu. Wdrożono tylko niektóre spośród planowanych działań, a jako główną przyczynę tego stanu rzeczy miasto wskazało ograniczenia budżetowe. W toku analizy skuteczności działań mających na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia hałasem władze polskie stwierdziły, że pełne dostosowanie do krajowych limitów hałasu w dużym mieście, takim jak Kraków, nie jest ani wykonalne, ani osiągalne.

54 W przypadku Barcelony plany działania dla aglomeracji zostały przyjęte z kilkuletnim opóźnieniem. W zmienionych planach – podobnie jak w przypadku planów ochrony powietrza – nie przeanalizowano wpływu już zrealizowanych działań (zob. pkt 50).

55 W przypadku Aten plan działania dla aglomeracji został opracowany tylko raz, w 2014 r. W momencie przeprowadzenia przez Trybunał kontroli władze greckie nie zaktualizowały jeszcze tego planu.

³⁵ Art. 8 dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku.

W odniesieniu do wybranych miast Komisja nie egzekwowała wdrożenia przepisów w ani w sposób terminowy, ani w pełni skuteczny

56 Komisja powinna skutecznie egzekwować wdrażanie prawa UE³⁶. Ma ona swobodę decyzyjną w zakresie wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko tym państwom, które w jej mniemaniu naruszyły prawo UE³⁷. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego składa się z różnych etapów i może ostatecznie doprowadzić do skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem TSUE ciężar dowiedzenia, że zarzucone naruszenie rzeczywiście miało miejsce spoczywa na Komisji. Działania w sprawie naruszeń prawa unijnego muszą być podejmowane bezzwłocznie³⁸. W przypadku miast wybranych do kontroli Trybunał przeanalizował działania Komisji w zakresie egzekwowania prawa mające na celu terminowe i skuteczne dostosowanie się państw członkowskich do przepisów UE dotyczących zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem (zob. również sprawozdanie specjalne Trybunału na temat egzekwowania prawa UE³⁹).

57 Postępowania dotyczące naruszeń prawa ochrony środowiska stanowią największą kategorię postępowań wszczynanych przez Komisję – około 20% wszystkich przypadków⁴⁰. Od momentu wejścia w życie dyrektywy w sprawie jakości powietrza, dyrektywy w sprawie redukcji krajowych emisji oraz dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku Komisja wszczęła 106 postępowań⁴¹ w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprzestrzeganiem tych dyrektyw⁴². Spośród 106 wszczętych postępowań 51% (54 sprawy) zostało zamkniętych, a pozostałe są nadal w toku. 25 ze 106 postępowań zostało skierowanych do TSUE, który wydał wyroki w 22 przypadkach.

³⁶ Art. 17 ust. 1 TUE.

³⁷ Art. 258 TFUE.

³⁸ „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”, 2017/C 18/02.

³⁹ Sprawozdanie specjalne 28/2024 pt. „Egzekwowanie prawa UE – Komisja sprawniej prowadzi postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ale wciąż trwają one zbyt długo”.

⁴⁰ „Environmental Implementation Review”, Komisja Europejska.

⁴¹ Dane Komisji na temat postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, dostęp 25 lipca 2024 r.

⁴² Liczba ta obejmuje przypadki nieprawidłowego wdrożenia i nieprzestrzegania przepisów, ale nie uwzględnia się w niej naruszeń związanych z brakiem powiadomienia stwierdzonych po 25 lipca 2024 r.

58 Jeśli państwo członkowskie nie zastosuje się do wyroku, Komisja może skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez TSUE i zwrócić się do niego o nałożenie kar finansowych w formie ryczałtu lub dziennej kary pieniężnej⁴³. Komisja zwróciła się o nałożenie kar finansowych na jedno państwo członkowskie (Bułgarię) w 2021 r. Ponadto wystosowała wezwania do usunięcia uchybienia na podstawie art. 260 TFUE do Francji, Włoch, Węgier i Polski.

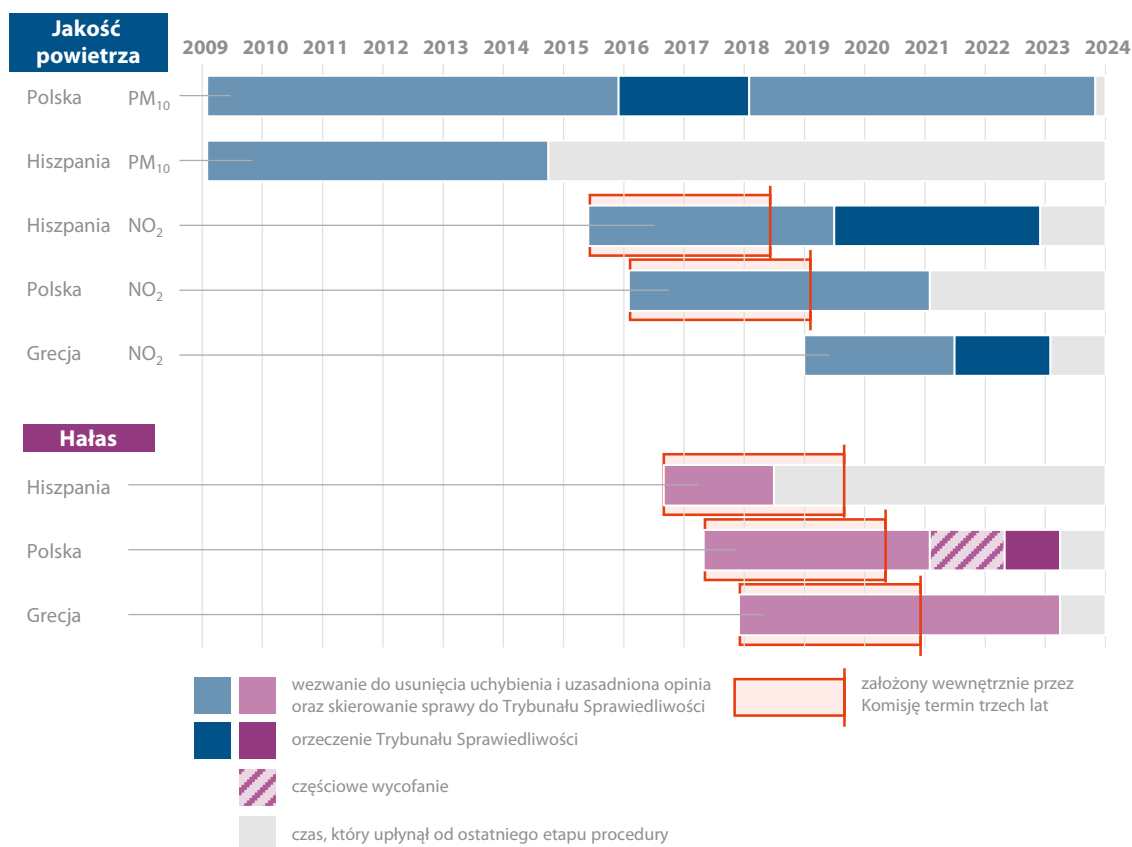
59 Zakończenie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w terminie ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia skuteczności tego procesu. W 2010 r. Komisja zobowiązała się do kończenia tych postępowań w ciągu trzech lat od wszczęcia procedury. W swoim sprawozdaniu specjalnym z 2018 r.⁴⁴ Trybunał stwierdził, że czasochłonna procedura egzekwowania przepisów przez Komisję wciąż jeszcze nie zapewniła zgodności z dyrektywą w sprawie jakości powietrza, i zalecił, aby Komisja aktywnie zarządzała każdym etapem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu skrócenia okresu, w którym sprawy zostaną rozstrzygnięte lub wniesione do TSUE.

60 Kontrolerzy Trybunału zbadali szczegółowo osiem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które dotyczyły przepisów dyrektywy w sprawie jakości powietrza i dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku w wybranych miastach (zob. [rys. 10](#)). Trybunał wykrył dwie niezakończone sprawy, które pozostawały otwarte od ponad dziesięciu lat. Ponadto w pięciu innych przeanalizowanych przypadkach czas trwania procedury przekroczył trzy lata, tj. referencyjny okres trwania postępowania zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi Komisji.

⁴³ Art. 260 TFUE.

⁴⁴ Sprawozdanie specjalne 23/2018, pkt 48–54.

Rys. 10 – Czas trwania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w porównaniu z okresem referencyjnym przyjętym przez Komisję



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

61 Zdaniem Komisji⁴⁵ do priorytetowych problemów dotyczących jakości powietrza, które skłaniają Komisję do podjęcia procedury egzekwowania przepisów, należą brak zgodności z przepisami i brak odpowiednich działań mających na celu spełnienie norm jakości powietrza w odniesieniu do kluczowych zanieczyszczeń wykazujących trwałe przekroczenia. Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że w sprawach przeciwko Hiszpanii, Polsce i Grecji Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego odpowiednio pięć, sześć i dziewięć lat po tym, jak dowiedziały się o niedotrzymaniu terminu mającego zastosowanie do zanieczyszczenia *NO₂*.

⁴⁵ „Europa, która chroni: czyste powietrze dla wszystkich”, COM(2018) 330; wymiana informacji między Trybunałem a Komisją, maj 2024 r.

62 Komisja wygrała trzy sprawy wniesione do TSUE przeciwko Grecji, Hiszpanii i Polsce w związku z przekroczeniem dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń powietrza po upływie terminu określonego w dyrektywie w sprawie jakości powietrza (zob. [tabela 2](#)). W dwóch przypadkach przekroczenia utrzymywały się nawet po wydaniu orzeczenia przez TSUE.

Tabela 2 – Przegląd postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących miast wybranych do kontroli

Państwo i numer postępowania	Substancja zanieczyszczająca	Termin osiągnięcia wartości dopuszczalnej określony w dyrektywie w sprawie jakości powietrza	Rok wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego	Czy nadal odnotowywano przekroczenia wartości (dane z 2023 r.)?	Rok i sygnatura sprawy przed TSUE
Polska (Kraków) INFR(2008)2199	PM ₁₀	2005	2009	Tak	2018 C-336/16
Hiszpania (Barcelona) INFR(2015)2053	NO ₂	2010	2015	Nie	2022 C-125/20
Grecja (Ateny) INFR(2018)2361	NO ₂	2010	2019	Tak	2023 C-633/21

63 Przypadki niezgodności z dyrektywą w sprawie hałasu w środowisku dotyczą braku strategicznych map hałasu i planów działania. Jest to kwestia wspólna dla wszystkich trzech państw członkowskich i miast wybranych do kontroli. W przypadku Polski postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęto w 2017 r., a TSUE wydał orzeczenie w 2023 r. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Hiszpanii i Grecji, wszczęte odpowiednio w 2016 r. i 2017 r., nie zostały jeszcze skierowane do TSUE. W momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał postępowania wciąż trwały, a żadne ze wspomnianych trzech państw nie spełniało odpowiednich wymogów dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku.

Miasta mają trudności ze skutecznym rozwiązaniem problemu zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem

64 Państwa członkowskie powinny wprowadzić działania mające na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia powietrza i hałasu⁴⁶. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali takie działania podjęte w wybranych miastach, w tym te, których część była finansowana ze środków UE, tak aby ocenić wkład tych działań w zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem. Przyjrzeni się również trudnościom napotkanym w toku wdrożenia i mającym wpływ na skuteczność działań.

Nie potwierdzono skuteczności podjętych działań, a ponadto wiążą się z nimi wyzwania społeczne

65 Ruch drogowy jest jednym z głównych czynników przyczyniających się do zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem w dużych miastach UE, w tym w miastach wybranych do kontroli przez Trybunał. W związku z tym działania planowane i wdrażane w danym mieście powinny być ukierunkowane na sektor transportu. Trybunał zbadał, czy podjęte działania skutecznie przyczyniły się do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem.

Strefy niskiej emisji

66 Strefa niskiej emisji (LEZ) oznacza jasno określony obszar, zazwyczaj część miasta, na który można wjechać pod określonymi warunkami, różniącymi się w zależności od rodzaju pojazdu (samochód, motocykl, autobus itp.) i wytwarzanych przez niego emisji. Celem ustanowienia stref jest ograniczenie ruchu pojazdów najbardziej zanieczyszczających środowisko. Strefy niskiej emisji zostały po raz pierwszy wprowadzone w Szwecji w 1996 r. Zgodnie ze stanem na maj 2024 r. w UE było 873 miast, w których obowiązywały LEZ, przy czym oczekuje się, że w 2025 r. dołączy do nich kolejne 25 miast⁴⁷.

⁴⁶ Art. 23 dyrektywy w sprawie jakości powietrza i art. 8 dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku.

⁴⁷ Sadler Consultants Europe GmbH, www.urbanaccessregulations.eu, maj 2024 r.

67 Strefy LEZ nie są zharmonizowane na szczeblu UE, ponieważ zgodnie z zasadą pomocniczości sposób ich wdrażania i systemy regulowania dostępu muszą być dostosowane do szczególnych potrzeb danego miasta. Niemniej [Komisja](#) uznaje LEZ za potencjalnie skuteczne narzędzie rozwiązywania lokalnych problemów z jakością powietrza i wspiera takie rozwiązania. LEZ są też ujęte w orientacyjnym wykazie działań na rzecz redukcji zanieczyszczenia powietrza zawartym w zaktualizowanej dyrektywie w sprawie jakości powietrza⁴⁸.

68 Utworzenie LEZ wpływa na życie obywateli i działalność przedsiębiorstw, a zatem może stać się istotną, newralgiczną kwestią. Z jednej strony LEZ prowadzą do potencjalnych korzyści płynących z czystszej powietrza i mniejszego hałasu, lecz z drugiej strony zmuszają do zakupu nowego pojazdu lub zmiany nawyków związanych z przemieszczaniem się po mieście. Wprowadzenie LEZ przez władze miejskie może zostać zaskarżone do sądu ze względu na to, że może być źródłem dyskryminacji lub ograniczać dostęp i możliwość swobodnego przemieszczania się⁴⁹. Odnotowano przypadki składania skarg na LEZ do sądów krajowych, a w konsekwencji ustanowienie LEZ bywało odraczane lub anulowane.

69 Zgodnie z regulacjami dotyczącymi LEZ w Atenach pojazdy prywatne mogą poruszać się w obrębie centrum pod warunkiem spełnienia określonej normy emisji Euro i w zależności od rodzaju wykorzystywanego paliwa. Samochody, które nie spełniają norm, mogą nadal wjeżdżać na obszar LEZ co drugi dzień, zgodnie z ostatnią cyfrą widniejącą na tablicy rejestracyjnej (system liczb parzystych i nieparzystych) (zob. [rys. 11](#)). Zmniejsza to skuteczność tego rozwiązania, ponieważ do strefy nadal mogą wjechać najbardziej zanieczyszczające samochody. Ponadto kontrole zgodności przeprowadzane są ręcznie, a nie automatycznie, na przykład za pomocą systemu kamer.

70 Choć zgodnie z hiszpańskim planem odbudowy i zwiększania odporności (KPO) hiszpańskie przepisy nakładają na miasta liczące ponad 50 000 mieszkańców wymóg utworzenia LEZ do końca 2023 r.⁵⁰, LEZ wprowadzono w Barcelonie już 1 stycznia 2020 r., przy wsparciu UE wynoszącym 3 mln euro. Strefa obejmuje 76% powierzchni miasta, a ograniczenia wjazdu były wprowadzane stopniowo (zob. [rys. 7](#)).

⁴⁸ Załącznik VIII do zaktualizowanej dyrektywy w sprawie jakości powietrza, sekcja B pkt 2 lit. b).

⁴⁹ [Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawach połączonych od C-177/19 P do C-179/19 P](#), przedstawiona w 10 czerwca 2021 r.

⁵⁰ Ustawa 7/2021 z 20 maja 2021 r. o zmianie klimatu i transformacji energetycznej.

71 Ze sprawozdania z monitorowania⁵¹ wynika, że zanieczyszczenie związane z ruchem drogowym w Barcelonie zmniejszyło się po wprowadzeniu LEZ. Na uzyskane rezultaty miał jednak wpływ niewielki poziom ruchu w całym okresie pandemii COVID-19. Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika również, że stężenie NO₂ w Barcelonie w pewnym zakresie spadło już przed wprowadzeniem LEZ (zob. [rys. 7](#)).

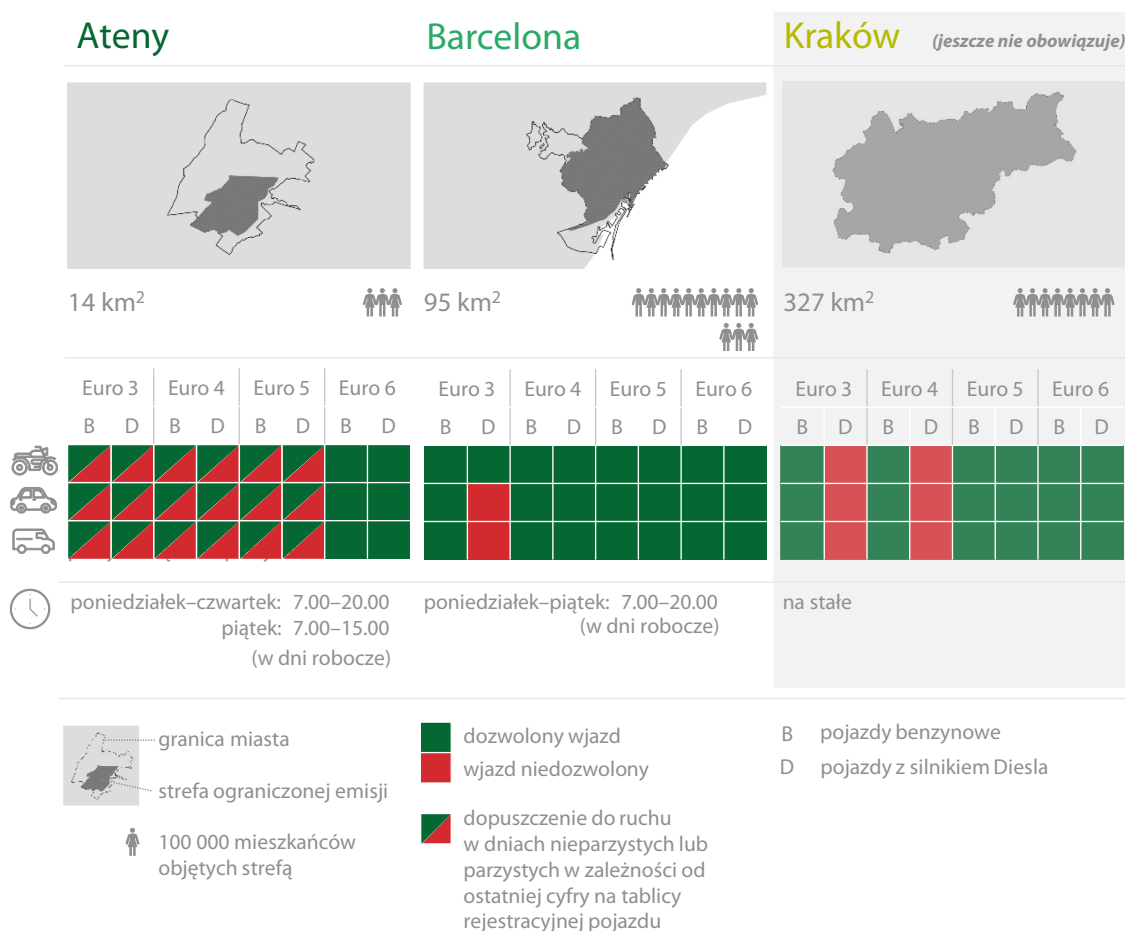
72 W toku wprowadzania LEZ w Barcelonie napotkano pewne problemy. W marcu 2022 r. Sąd Najwyższy Katalonii uchylił akt prawny gminy ustanawiający LEZ, między innymi ze względu na to, że w niewystarczającym zakresie przeprowadzono analizę rozwiązań alternatywnych, skutków aktu oraz wpływu ograniczeń na grupy mniej zasobnych obywateli. Miasto Barcelona musiało zatem wprowadzić LEZ na mocy nowego aktu prawnego gminy uwzględniającego wyrok sądu. Zgodnie z tym nowym aktem w ramach LEZ przyznaje się zwolnienia grupom społecznym znajdującym się w trudnej sytuacji. W momencie przeprowadzania niniejszej kontroli miasto nie zdecydowało jeszcze, czy ani w jaki sposób rozszerzyć istniejącą LEZ.

73 Kraków zamierzał wprowadzić LEZ obejmującą całe miasto od lipca 2024 r. Warunki wjazdu miały zostać wdrożone w dwóch etapach zgodnie z datą rejestracji danego pojazdu i jego normą emisji Euro oraz wykorzystywanym przez pojazd paliwem (zob. [rys. 11](#)). W uchwale wprowadzającej LEZ nie określono jednak granic strefy ani sposobu organizacji ruchu. Ponadto władze miasta nie przeprowadziły analizy korzyści społeczno-gospodarczych ani kosztów wdrożenia LEZ⁵². W styczniu 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie [uchylił](#) uchwałę o wprowadzeniu LEZ i w momencie przeprowadzania kontroli nadal nie było pewne, czy bądź kiedy strefa zostanie wprowadzona.

⁵¹ Sprawozdanie z monitorowania dotyczące LEZ w obrębie obwodnicy w Barcelonie, 2022.

⁵² Sprawozdanie w sprawie działań na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach, NIK, 2024.

Rys. 11 – Zróżnicowane koncepcje stref niskiej emisji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie i ogólnodostępnych informacji.

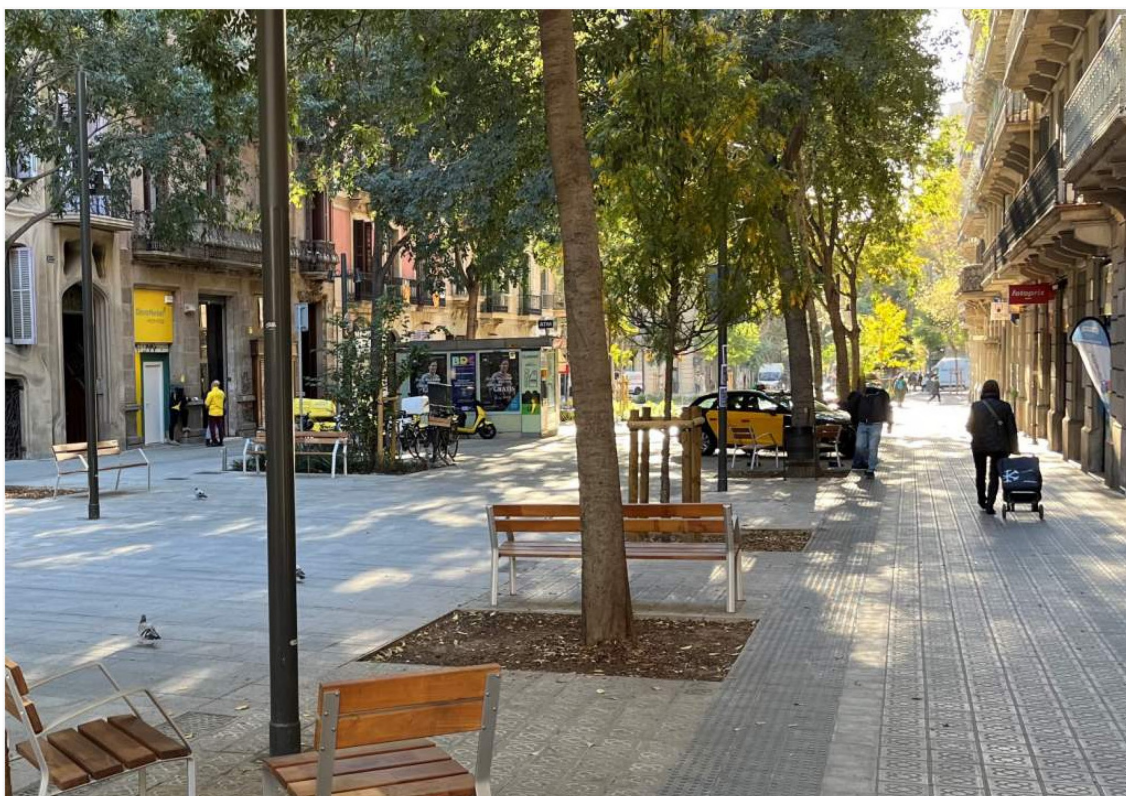
Superkwartały /zielone osie komunikacyjne

74 Superkwartał to koncepcja urbanistyczna zakładająca przekształcenie ulic przeznaczonych dla ruchu zmotoryzowanego w przestrzenie (znajdujące się między kwartałami zabudowań), w których piesi i rowerzyści mają pierwszeństwo przed samochodami. Przestrzenie te obsadza się roślinnością w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem oraz obniżenia temperatury. [Badanie z 2022 r.](#) wykazało, że ogólnie rzecz biorąc, 40% ulic w niektórych miastach mogłoby zostać przekształcone w takie przestrzenie. Komisja uznaje superkwartały za potencjalnie skuteczne narzędzie rozwiązywania lokalnych problemów z jakością powietrza i wspiera takie rozwiązania. Superkwartały znalazły się też w orientacyjnym wykazie działań na rzecz redukcji zanieczyszczenia powietrza zawartym w zaktualizowanej dyrektywie w sprawie jakości powietrza⁵³.

⁵³ Załącznik VIII do dyrektywy w sprawie jakości powietrza, pkt B.2.d.

75 Realizacja projektu dotyczącego superkwartałów w Barcelonie rozpoczęła się w 2006 r. i z czasem przekształciła się w projekt dotyczący zielonych osi komunikacyjnych, tj. nacisk został przesunięty z „kwartałów zabudowań” na „sieć zielonych ulic” w całym mieście. Projekt dotyczący zielonych osi komunikacyjnych, realizowany w ramach projektu wspieranego przez UE kwotą 25,9 mln euro z RRF, miał na celu utworzenie 33 km „zielonych ulic”. Do momentu przeprowadzenia niniejszej kontroli plan ten zrealizowano w 14%.

Zdjęcie 1 – Zielona oś komunikacyjna Consell de Cent w Barcelonie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

76 Do tej pory działanie to przyniosło niejednoznaczne rezultaty. Wykazano, że w niektórych miejscach miało ono pozytywny wpływ, zarówno jeśli chodzi o jakość powietrza, jak i poziom hałasu, np. w superkwartale Sant Antoni, gdzie poziomy NO_2 spadły o 25%, a PM_{10} ⁵⁴ o 17%. Odnotowano też spadek ogólnego poziomu hałasu. W innych miejscach za to, np. w superkwartale Horta, albo wpływ na jakość powietrza był niewielki, albo stężenie zanieczyszczenia powietrza w istocie wzrosło.

⁵⁴ „Results report on the environmental and health effects of the superblock model in Barcelona, Salut Als Carrers (SAC) Project”, Agència de Salut Pública de Barcelona, Barcelona, 2021.

77 Oczekuje się, że cały projekt przyniesie efekt środowiskowy w postaci zmniejszenia stężeń NO₂ o około 30% do 2030 r.⁵⁵ Będzie to jednak zależało od wdrożenia zielonych osi komunikacyjnych zgodnie z planem, co może okazać się trudne, ponieważ pod koniec 2022 r. władze miasta wstrzymały budowę nowych odcinków zielonych osi.

78 Ponadto w czasie przeprowadzania niniejszej kontroli miejscowy sąd administracyjny orzekł⁵⁶, że ze względu na znaczenie tworzenia zielonych osi komunikacyjnych miasto powinno było najpierw zmienić swoje dokumenty dotyczące planowania strategicznego. Jeżeli orzeczenia te zostaną utrzymane, zielone osie będą musiały zostać zlikwidowane, a tereny, na których powstały – przywrócone do pierwotnego stanu.

79 Wdrożenie tego działania wiązało się również z innymi wyzwaniami. Ograniczenia ruchu **doprowadziły** do wzrostu o 33% działalności handlowej w obrębie jednego z superkwartałów – w rezultacie np. bary i restauracje stały się nowymi źródłami hałasu, zwłaszcza w nocy. Większy spokój, który nastał na obszarze objętym projektem, przyniósł wprawdzie lokalnym mieszkańcom takie korzyści jak czystsze powietrze i zmniejszenie poziomu hałasu, lecz na ulicach sąsiadujących z tym obszarem jakość powietrza pogorszyła się, a hałas się zwiększył⁵⁷.

Elektromobilność

80 W Atenach władze skupiają się na działaniach mających na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczeń komunikacyjnych, ponieważ Grecja posiada jedną z najstarszych flot pojazdów w UE – średni wiek samochodów wynosi 17 lat. Władze miasta opracowały plan mobilności miejskiej dla Aten na 2021 r. Cele planu dotyczyły usprawnienia transportu publicznego i zwiększenia elektromobilności. Planowane działania obejmują utworzenie osobnych pasów dla autobusów i rowerów, stworzenie punktów ładowania pojazdów elektrycznych, rozwój ekologicznych środków transportu publicznego oraz zachęcanie do szerszego korzystania z rowerów elektrycznych. Trybunał odnotował niewielkie zainteresowanie niektórymi z planowanych działań, co odzwierciedla trudności, z jakimi boryka się miasto przy wdrażaniu planu (zob. **ramka 3**).

⁵⁵ [Sprawozdanie z oceny skutków środowiskowych superkwartału w dzielnicy Eixample w Barcelonie](#), ERF, 2022.

⁵⁶ Wyrok nr 233/2024 z 5 września 2023 r., wyrok nr 142/2024 z 30 kwietnia 2024 r. i wyrok nr 151/2024 z 19 kwietnia 2024 r.

⁵⁷ „Results report on the environmental and health effects of the superblock model in Barcelona, Salut Als Carrers (SAC) Project”, Agència de Salut Pública de Barcelona, 2021.

Ramka 3

Grecja – niewielkie zainteresowanie projektem dotyczącym elektromobilności finansowanym ze środków UE

Projekt finansowany ze środków RRF i zarządzany przez greckie Ministerstwo Infrastruktury i Transportu ma na celu promowanie elektromobilności. Realizacja projektu rozpoczęła się w 2021 r. i ma zakończyć się przed końcem 2025 r.

Celem jednego z podprojektów było stworzenie 4 500 publicznie dostępnych punktów ładowania do końca 2025 r. (wkład UE w wysokości 79,8 mln euro). Do połowy kwietnia 2024 r. złożono wnioski dotyczące zaledwie 459 punktów ładowania, co stanowi jedynie 10% ostatecznej założonej wartości docelowej.

Celem innego podprojektu była modernizacja floty taksówek (wkład UE w wysokości 40 mln euro) – projekt zakładał zastąpienie starych taksówek pojazdami elektrycznymi w liczbie 1 770. Do połowy kwietnia 2024 r. złożono jedynie 110 wniosków, co stanowi zaledwie 6% ostatecznej założonej wartości docelowej.

W przypadku obu podprojektów okres na osiągnięcie celów jest krótki, ponieważ wnioski dotyczące projektów można składać tylko do 31 sierpnia 2025 r.

Zdjęcie 2 – Taksówki w Atenach



© stock.adobe.com/Sergii Figurnyi.

Niewystarczająca koordynacja osłabia skuteczność działań

81 Zanieczyszczenie powietrza jest zjawiskiem o charakterze transgranicznym. Emisje niektórych zanieczyszczeń powietrza, takich jak cząstki stałe lub prekursorzy ozonu, powstające w jednym regionie lub państwie mogą mieć negatywny wpływ na jakość powietrza w innym regionie lub kraju. Z tego względu podejmowane działania powinny być koordynowane z odpowiednimi organami na obszarach sąsiadujących⁵⁸. Aby działania te były skuteczne, konieczna jest również koordynacja działań na różnych szczeblach administracyjnych. Trybunał sprawdził, czy w miastach wybranych do kontroli organy współpracują ze sobą w celu zwiększenia skuteczności prowadzonych działań.

82 W Krakowie głównym źródłem zanieczyszczeń PM₁₀ i PM_{2,5} jest spalanie paliw stałych do ogrzewania gospodarstw domowych. Od wielu lat władze lokalne prowadzą program (zob. [ramka 4](#)) mający na celu ograniczenie takich emisji w mieście, oferując różne rodzaje zachęt finansowych, aby przekonać obywateli do zastąpienia urządzeń grzewczych powodujących zanieczyszczenia bardziej ekologicznymi rozwiązaniami. W rezultacie w mieście wymieniono 45 000 starych systemów grzewczych; do wymiany pozostało jedynie 200. Aby osiągnąć jak najlepsze efekty, Kraków wprowadził w 2019 r. zakaz ogrzewania paliwami stałymi (np. węglem i drewnem) w całym mieście.

Ramka 4

Przyjaźniejsze dla środowiska kotły grzewcze w Krakowie

W ramach finansowanego przez UE projektu PONE ZIT (wkład UE w wysokości 0,7 mln euro), stanowiącego niewielki element programu miejskiego, dofinansowano wymianę domowych urządzeń grzewczych na paliwa stałe na rozwiązania bardziej ekologiczne. W okresie realizacji projektu (od października 2016 r. do marca 2020 r.) wymieniono 334 stare urządzenia grzewcze. Wpływ projektu na środowisko pod względem redukcji cząstek stałych pozwolił na osiągnięcie założonego celu.

⁵⁸ Art. 25 dyrektywy w sprawie jakości powietrza.

83 W wyniku podjętych działań stężenie PM_{10} i $PM_{2,5}$ w Krakowie znacznie spadło w ciągu ostatnich kilku lat, jednak miasto nadal ma trudności z osiągnięciem unijnych wartości dopuszczalnych dla cząstek stałych (zob. [rys. 7](#) i [załącznik I](#)). Wynika to również z wpływu zanieczyszczenia wytwarzanego przez sąsiednie gminy i regiony, które nie podjęły podobnych działań. Na przykład poziom $PM_{2,5}$ w zanieczyszczeniach powietrza pochodzących spoza Krakowa odpowiada za około 50% dopuszczalnego stężenia⁵⁹.

Zdjęcie 3 – Smog w Krakowie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2023 r.

84 W Atenach za zarządzanie jakością powietrza i jej poprawę odpowiadają nie władze miejskie, lecz Ministerstwo Środowiska i Energii. Inne organy centralne, na przykład Ministerstwo Infrastruktury i Transportu, również podejmują działania mające na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia powietrza.

85 Trybunał odnotował zarówno brak koordynacji działań, jak i niejasny podział zadań między poszczególnymi ministerstwami i przedstawicielami władz miejskich. Świadczy o tym fakt, że miasto i ministerstwo opracowały oddzielne plany wdrożenia działania dotyczącego stworzenia punktów ładowania elektrycznego w Atenach (zob. [ramka 3](#) i pkt [80](#)) przy braku jakiegokolwiek współpracy lub koordynacji.

⁵⁹ Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, 2023.

86 W Barcelonie ograniczenie prywatnego ruchu samochodowego na rzecz mniej zanieczyszczających środków transportu (podziemne linie kolejowe, autobusy, rowery) jest utrudnione ze względu na brak wzajemnych połączeń między alternatywnymi środkami transportu w gminach. Choć infrastruktura transportowa w Barcelonie jest dość rozwinięta i wykorzystywana w szerokim zakresie, osoby dojeżdżające do pracy z obszaru metropolitalnego (aglomeracji barcelońskiej) często nadal korzystają z prywatnych samochodów.

87 O znaczeniu koordynacji na różnych szczeblach administracyjnych świadczą również wysokie wartości ozonu odnotowane na równinie Vic (znajdującej się 65 km na północ od Barcelony) w Katalonii. Na równinie tej zaobserwowano największą liczbę rocznych przekroczeń progów ozonu w Hiszpanii. Badania⁶⁰ wykazały, że w celu znacznego zmniejszenia stężenia ozonu na równinie Vic miasto Barcelona musi podjąć działania zmierzające do redukcji emisji, co pozwoli na ograniczenie ilości prekursorów ozonu.

Nieodpowiednia ocena wyników osiągniętych w ramach projektów finansowanych przez UE

88 Projekty finansowane przez UE powinny prowadzić do osiągnięcia zaplanowanych i wymiernych celów. Trybunał przeanalizował projekty wybrane do kontroli (zob. [załącznik II](#)), aby sprawdzić, czy zostały one zrealizowane i w jaki sposób przyczyniły się do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem.

89 We wszystkich trzech miastach wybranych przez Trybunał do przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza i zanieczyszczeniu hałasem wykorzystuje się różne fundusze UE. Większość skontrolowanych projektów w zakresie mobilności i infrastruktury dotyczyła źródeł zanieczyszczeń i chociaż główne cele tych projektów mogły nie być bezpośrednio związane z zanieczyszczeniem powietrza i zanieczyszczeniem hałasem, to zarówno organy krajowe, jak i Komisja uznały ich znaczenie w tym względzie (zob. pkt [15](#)).

⁶⁰ Massagué i in., „2005–2017 ozone trends and potential benefits of local measures as deduced from air quality measurements in the north of the Barcelona metropolitan area”, *Atmos. Chem. Phys.*, 19, 7445–7465, 2019.

90 Trybunał stwierdził, że mimo iż projekty mogą przyczynić się do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem, w 9 z 11 przypadków ich wymierne oddziaływanie nie zostało zmierzone (zob. *ramka 5*). Oznacza to, że nie można ocenić skuteczności tych działań, jeśli chodzi o ograniczenie zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem. Może to spowodować luki w procesie planowania działań, które mają doprowadzić do osiągnięcia celów w zakresie poprawy jakości powietrza i zmniejszenia poziomu hałasu.

Ramka 5

Oddziaływanie nie zostało odpowiednio zaplanowane lub nie jest mierzone

W Krakowie projekt finansowany przez UE (wkład UE w wysokości 28,8 mln euro według cen bieżących) dotyczył budowy Trasy Łagiewnickiej, jednej z największych inwestycji infrastrukturalnych w mieście. Polegał on na budowie linii tramwajowej o długości 2,6 km wraz z podziemnymi przystankami tramwajowymi i ekranami akustycznymi. Nie zaplanowano jednak zawczasu ani nie przeprowadzono pomiarów oczekiwanego efektu ekologicznego w postaci zmniejszenia emisji NO₂ lub niższego poziomu hałasu w wyniku ograniczenia ruchu. W związku z tym efektów tego działania nie da się wykazać.

Wnioski i zalecenie

91 UE dąży do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem. Trybunał stwierdził, że chociaż przepisy UE obowiązują od wielu lat, to działania podejmowane przez Komisję i wybrane państwa członkowskie są nadal niewystarczająco skuteczne, jeśli chodzi o ochronę obywateli i środowiska przed zanieczyszczeniem powietrza i zanieczyszczeniem hałasem.

92 Trybunał zidentyfikował zarówno osiągnięcia, jak i luki we wdrażaniu przepisów UE dotyczących zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem w trzech miastach UE wybranych do kontroli (zob. pkt [22–63](#)). Jakość powietrza poprawia się, ale w trzech wybranych miastach unijne normy jakości powietrza nie są konsekwentnie spełniane i dopiero niedawno zbliżyły się do wartości dopuszczalnych UE. Te zaś wkrótce staną się bardziej rygorystyczne, ponieważ zostaną ściślej dostosowane do poziomów zalecanych przez Światową Organizację Zdrowia opartych na dowodach naukowych. Oznacza to, że miasta te będą musiały zwiększyć wysiłki na rzecz spełnienia nowych norm UE w nadchodzących latach (zob. pkt [23–29](#)).

93 Emisje zanieczyszczeń powietrza zmniejszają się w państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne. Jest jednak mało prawdopodobne, by państwa te wywiązały się z przyszłych zobowiązań w zakresie redukcji emisji, chyba że wszystkie działania – zarówno obecnie realizowane, jak i dodatkowe – zostaną całkowicie wdrożone i będą w pełni skuteczne (zob. pkt [30–34](#)).

94 Kontrolerzy odnotowują również, że progi sprawozdawczości dotyczącej hałasu obejmują jedynie część ludności UE, która może być narażona na szkodliwe poziomy hałasu. W przeciwieństwie do przepisów UE dotyczących jakości powietrza na szczeblu unijnym nie określono wartości dopuszczalnych ani poziomów docelowych w zakresie redukcji hałasu (zob. pkt [36–38](#)).

95 Trudno jest ocenić postępy poczynione w ograniczaniu zanieczyszczenia hałasem. Wynika to głównie z luk i opóźnień występujących w większości państw członkowskich UE, jeśli chodzi o ocenę i sprawozdawczość dotyczące skali zanieczyszczenia hałasem. Brak regularnie sporządzanych map hałasu pozbawia władze wiedzy na temat skali problemu, a w konsekwencji wiedzy na temat narażenia obywateli na szkodliwe poziomy hałasu (zob. pkt [40–44](#)). Szacunki Europejskiej Agencji Środowiska wskazują, że osiągnięcie celu zerowego poziomu zanieczyszczenia hałasem do 2030 r. jest mało prawdopodobne, a liczba osób przewlekłe dotkniętych hałasem komunikacyjnym może nawet wzrosnąć (zob. pkt [45](#)).

96 Zgodnie z przepisami unijnymi miasta są zobowiązane do opracowania planów i podjęcia różnych działań w celu rozwiązania problemu zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem. Trybunał stwierdził, że w niektórych przypadkach plany działania zostały opracowane z opóźnieniem lub nie zostały opracowane wcale. Nieskuteczne plany działania utrudniają terminowe i skuteczne reagowanie na zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie hałasem, a brak takich planów może prowadzić do nieskoordynowanych rozwiązań lub nawet nakładania się ich zakresów (zob. pkt 47–55).

97 Trybunał stwierdził, że w wybranych miastach działania na rzecz eliminacji hałasu nie są traktowane priorytetowo i w najlepszym przypadku są realizowane jedynie częściowo (zob. pkt 41–42, 44 oraz 53–55). Kontrolerzy są zdania, że brak unijnych poziomów docelowych w zakresie redukcji hałasu zniechęca państwa członkowskie do priorytetowego traktowania działań mających na celu skuteczne ograniczenie zanieczyszczenia hałasem. Trybunał przeprowadził porównanie skuteczności dyrektywy w sprawie jakości powietrza i dyrektywy w sprawie redukcji krajowych emisji ze skutecznością dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku i stwierdził, że istnienie norm jakości powietrza i celów w zakresie redukcji krajowych emisji na szczeblu UE przyniosło pozytywne skutki pod względem poprawy jakości powietrza (zob. pkt 27–29 i 32).

Zalecenie – Priorytetowe podejście do przeciwdziałania zanieczyszczeniu hałasem

Komisja powinna ocenić, czy jest wykonalne:

- a) wprowadzenia unijnych poziomów docelowych w zakresie redukcji hałasu i limitów hałasu w dyrektywie w sprawie hałasu w środowisku;
- b) dostosowania progów sprawozdawczych odnoszących się do narażenia na hałas do progów zalecanych przez Światową Organizację Zdrowia.

Termin realizacji: 2029 r.

98 Komisja jest zobowiązana do aktywnego monitorowania przestrzegania przez wszystkie państwa członkowskie przepisów UE i podejmowania w razie potrzeby odpowiednich działań. Dysponuje przy tym strategicznym narzędziem, a mianowicie możliwością wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Trybunał stwierdził jednak, że postępowanie jest procesem długotrwałym, który nie zawsze skutecznie gwarantuje przestrzeganie przez miasta wybrane do kontroli unijnych przepisów dotyczących zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem. Nieprzestrzeganie przepisów UE przez państwa członkowskie oznacza, że wysiłki na rzecz zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem – a tym samym ograniczenia związanych z tymi zanieczyszczeniami negatywnych skutków dla zdrowia obywateli UE w wybranych miastach – nie były w pełni skuteczne (zob. pkt [56–63](#)).

99 Kontrolerzy odnotowali, że miasta wybrane do kontroli mają trudności z wdrożeniem skutecznych działań (zob. pkt [64–90](#)). Niektóre przyjęte rozwiązania doprowadziły do częściowego zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem. W innych przypadkach problem ten rozwiązuje się lokalnie, ale na sąsiednich obszarach wzrasta zanieczyszczenie powietrza i hałas (zob. pkt [71, 77–79](#)). Długoterminowa skuteczność działań też jest niepewna, ponieważ ich realizację utrudniało nieodpowiednie planowanie, co doprowadziło albo do braku akceptacji ze strony części społeczeństwa, albo do bardzo niskiego poziomu zainteresowania. W rezultacie w niektórych przypadkach zmniejsza się zakres działań lub odracza ich realizację (zob. pkt [73, 78 i 80](#)).

100 Trybunał odnotował również brak koordynacji na szczeblu regionalnym, która jest niezbędna, aby skutecznie zająć się problemem transgranicznych przepływów zanieczyszczeń powietrza (takich jak prekursorzy ozonu czy cząstki stałe) oraz zagwarantować, że w ramach działań wypracowane zostaną pożądane rezultaty. Znacznie osłabia to skuteczność działań podejmowanych w granicach administracyjnych miast, ponieważ same miasta nie są w stanie rozwiązać problemu zanieczyszczeń generowanych gdzie indziej (zob. pkt [81–87](#)).

101 Ponadto Trybunał zauważył, że w ramach projektów finansowanych przez UE obejmujących elementy mające na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem często pomija się wskaźniki, które pozwoliłyby ocenić wkład projektów w rozwiązywanie tych problemów (zob. pkt [88–90](#)).

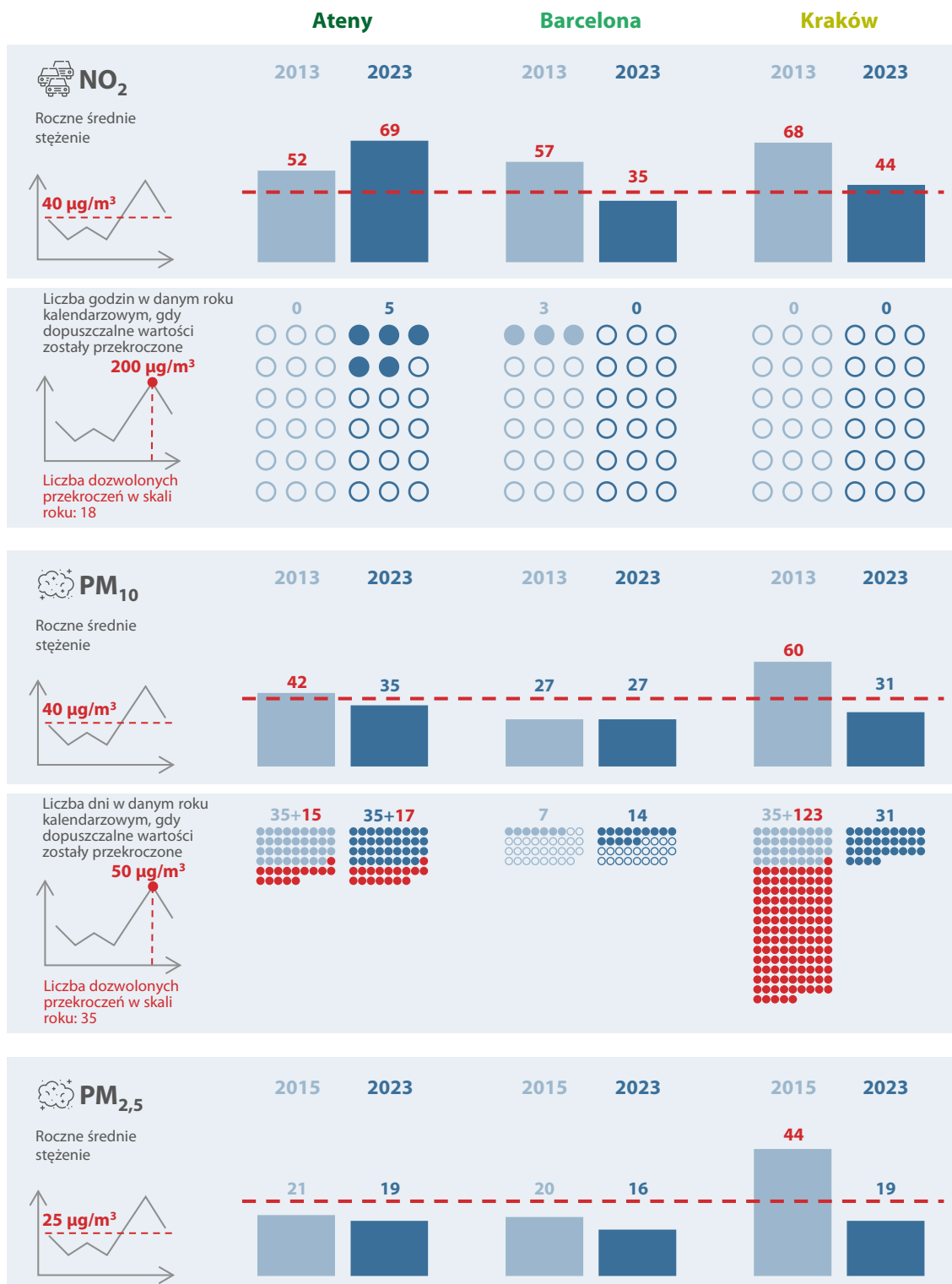
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 20 listopada 2024 r.

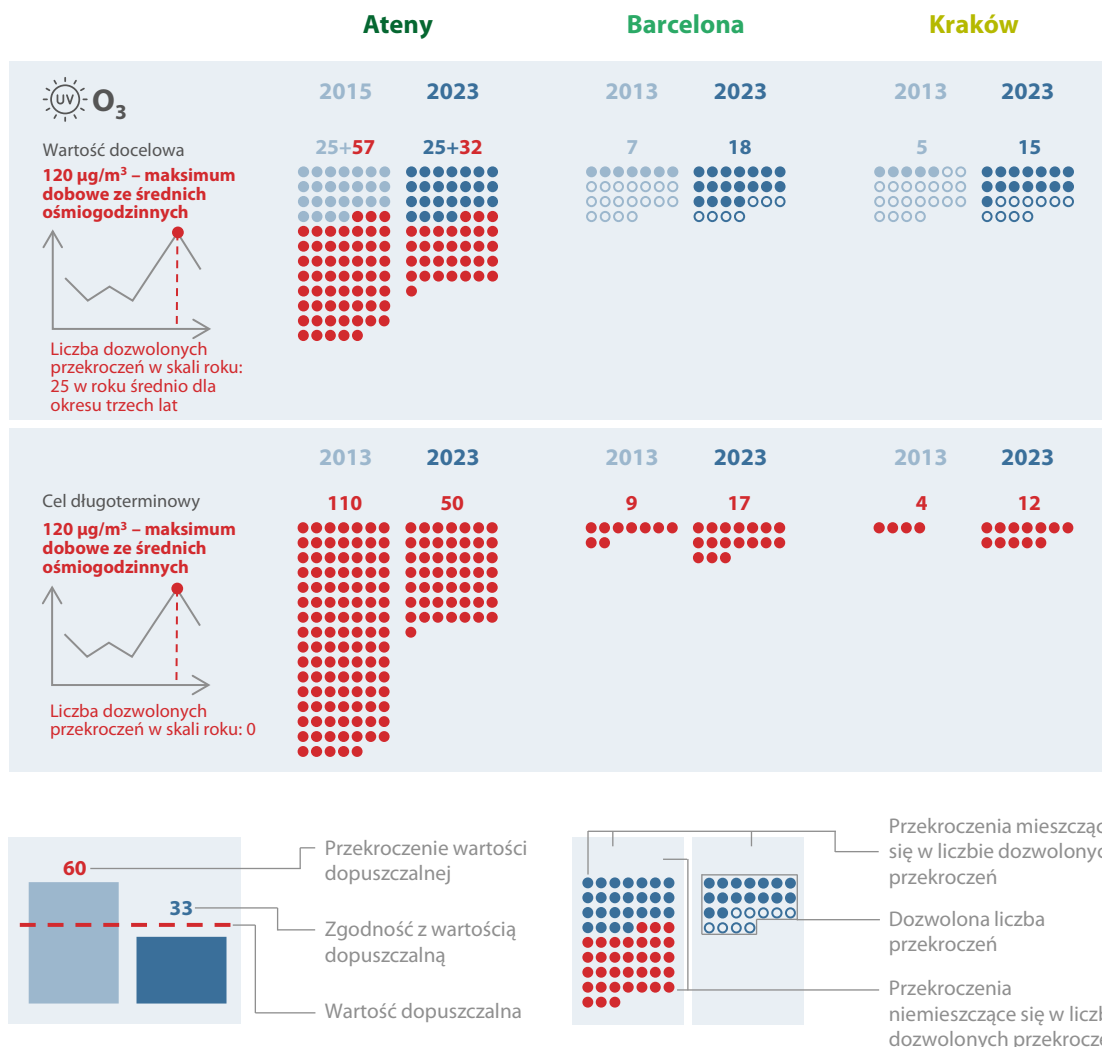
W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Sytuacja w miastach wybranych do kontroli w zestawieniu z wartościami dopuszczalnymi UE





Uwaga dotycząca załącznika I: wartości podane dla NO₂, PM₁₀ i PM_{2,5} stanowią najwyższe średnie roczne stężenie zmierzone przez stacje pomiarowe w danym mieście po odjęciu wszelkich emisji ze źródeł naturalnych. W przypadku Aten wartości O₃ za 2013 i 2014 r. nie są dostępne. Wartości podane dla O₃ oznaczają liczbę dni przekroczenia celu długofalowego określonego w dyrektywie w sprawie jakości powietrza, choć w dyrektywie nie wskazano terminu osiągnięcia tego celu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dostępnych danych EEA zgłoszonych przez państwa członkowskie.

Załącznik II – Skontrolowane projekty

Nr	Miasto	Nazwa projektu	Wkład UE i źródło finansowania unijnego, (w mln euro)	Rodzaj projektu	Wskaźniki dotyczące jakości powietrza i hałasu
1	Ateny	Rewitalizacja alei Irinis III	0,5 EFSI	Zielona infrastruktura	Tak
2	Ateny	Rozbudowa metra w Atenach, linia Haidari–Piraeus	295,3 EFSI	Infrastruktura	Nie
3	Ateny	Elektromobilność (powszechna dostępność punktów ładowania, elektryczne autobusy miejskie, taksówki elektryczne)	220,0 RRF	Infrastruktura	Nie
4	Ateny	Projekt „LIFE Index-Air” – opracowanie zintegrowanego narzędzia do zarządzania dawką narażenia z myślą o redukcji stężenia cząstek stałych w powietrzu	0,8 Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)	Prace badawcze	Nie dotyczy
5	Ateny	Program ochrony powietrza oraz wyposażenie i procedury na potrzeby krajowego laboratorium jakości powietrza działającego w Ministerstwie Środowiska i Energii	0,2 EFSI	Plany, wyposażenie	Nie dotyczy
6	Barcelona	Zielone osie komunikacyjne i place w dzielnicy Eixample	25,9 RRF	Zielona infrastruktura	Nie
7	Barcelona	LEZ w Barcelonie	3,0 RRF i fundusze ESI	Infrastruktura	Nie
8	Barcelona	Stacja metra Ernest Lluch	16,7 EFSI	Infrastruktura	Nie
9	Barcelona	Bicivia	13,1 EFSI	Infrastruktura	Nie
10	Kraków	Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Krakowa	0,7 EFSI	Ogrzewanie	Tak
11	Kraków	Park Zabłocie – stacja Wisła	0,3 EFSI	Zielona infrastruktura	Nie
12	Kraków	Linia tramwajowa wzdłuż Trasy Łągiewnickiej	28,8 EFSI	Infrastruktura	Nie
13	Kraków	Czynnik ludzki: adaptacja miasta na potrzeby jutra	0,5 Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)	Zielona infrastruktura	Nie
			605,8		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie.

Wykaz akronimów

EEA – Europejska Agencja Środowiska

LEZ – strefa ograniczonej emisji; strefa niskiej emisji

NH₃ – amoniak

NMLZO – niemetanowe lotne związki organiczne

NO₂ – dwutlenek azotu

O₃ – ozon troposferyczny

PM – cząstki stałe

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

SO₂ – dwutlenek siarki

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

WHO – Światowa Organizacja Zdrowia

Glosariusz

Aglomeracja – obszar miejski o wysokiej gęstości zaludnienia. W kontekście przepisów unijnych za aglomerację uznaje się obszar miejski zamieszkiwany przez ponad 250 000 mieszkańców, jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie jakości powietrza, lub 100 000 mieszkańców, jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie hałasu w środowisku.

Normy Euro dotyczące emisji – normy emisji z pojazdów lekkich określone w szeregu rozporządzeń UE (Euro 1 – Euro 6).

Obciążenie chorobami – stosowana przez Światową Organizację Zdrowia miara stopnia, w jakim choroba wpływa na życie w danej populacji, w oparciu o śmiertelność (lata życia utracone w wyniku przedwczesnych zgonów) i zachorowalność (lata życia z daną chorobą).

Plan ochrony powietrza – dokument opracowany przez państwo członkowskie dla stref jakości powietrza, w których stężenie zanieczyszczeń powietrza przekracza unijną wartość dopuszczalną lub wartość docelową.

Pomocniczość – zasada, zgodnie z którą UE podejmuje działania wyłącznie w sytuacji, gdy są one bardziej skuteczne niż działania prowadzone na szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym.

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – procedura, w ramach której Komisja prowadzi wieloetapowe postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii.

Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) – instrument finansowy wspierający realizację unijnej polityki w dziedzinie środowiska i klimatu przez współfinansowanie projektów w państwach członkowskich.

Strategiczne mapy hałasu – graficzne przedstawienie ogólnego narażenia danego obszaru na hałas pochodzący z określonych źródeł.

Strefa jakości powietrza – obszar geograficzny, taki jak aglomeracja. Państwo członkowskie dokonuje podziału swojego terytorium na strefy na potrzeby oceny i monitorowania jakości powietrza.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-02>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2025-02>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierował członek Trybunału Klaus-Heiner Lehne, a w prace kontrolne zaangażowani byli: Thomas Arntz, szef gabinetu; Marc-Oliver Heidkamp, attaché; Emmanuel Rauch, kierownik; Katarzyna Radecka-Moroz, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Milan Šmíd, Anna Zalega, Vasileia Kalafati oraz Jonas Kathage. Laura Mcmillan zapewniła wsparcie językowe, a za wsparcie administracyjne odpowiadała Judita Frangež.



Od lewej: Judita Frangež, Jonas Kathage, Katarzyna Radecka-Moroz, Marc-Oliver Heidkamp, Klaus-Heiner Lehne, Emmanuel Rauch, Anna Zalega, Milan Šmíd i Vasileia Kalafati.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Ramka 3, zdjęcie 2 – © [stock.adobe.com/Sergii Figurnyi](https://stock.adobe.com/Sergii_Figurnyi).

Rys. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11 i załącznik I – ikony i zdjęcia: opracowanie z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](https://flaticon.com). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 02/2025 pt.](#)
„Zanieczyszczenia w miastach UE – miejskie powietrze jest czystsze, ale mieszkańcom wciąż doskwiera hałas”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

HTML	ISBN 978-92-849-3723-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/9448797	QJ-01-24-041-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3724-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/1603114	QJ-01-24-041-PL-N

Zanieczyszczenie powietrza i hałas mogą szkodzić ludzkiemu zdrowiu. Problem ten jest szczególnie dotkliwy na obszarach miejskich, gdzie żyje większość obywateli UE. Trybunał sprawdził, w jaki sposób miasta wybrane do kontroli wdrożyły przepisy unijne, które mają zapewnić lepszą ochronę zdrowia obywateli. Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że choć jakość powietrza poprawia się, to jednak normy jakości powietrza nie zawsze były spełniane lub zostały spełnione dopiero niedawno. Trybunał ustalił też, że poziom hałasu w europejskich miastach jest wciąż zbyt wysoki. Kontrolerzy są zdania, że brak unijnych poziomów docelowych w zakresie redukcji hałasu zniechęca państwa członkowskie do priorytetowego traktowania działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia hałasem. Odnotowują również, że progi sprawozdawczości dotyczącej hałasu obejmują jedynie część ludności UE, która może być narażona na szkodliwy hałas. W sprawozdaniu Trybunał zalecił podjęcie działań w celu zmniejszenia szkodliwych poziomów hałasu.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors