

Särskild rapport

Föroreningar i städer i EU

Städerna har fått renare luft men är fortfarande för bullriga



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–XI
Inledning	01–15
Föroreningar i städerna är ett stort hälsoproblem	01–05
EU-bestämmelser	06–12
Luftföroreningar	07–09
Buller	10–11
Handlingsplanen för nollförorening av luft, vatten och mark	12
Roller och ansvarsområden	13–14
EU-budgeten	15
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	16–21
Iakttagelser	22–90
Framsteg och brister i genomförandet av EU-lagstiftningen	22–63
Förbättringar har skett, men EU:s luftkvalitetsnormer uppfylls inte konsekvent i de utvalda städerna	22–35
Brister och förseningar i rapporteringen av bullernivåer gör det svårt att bedöma framstegen	36–46
Handlingsplaner används inte som ändamålsenliga förvaltningsverktyg	47–55
Kommissionens kontroll av efterlevnaden gjordes inte i tid och var inte helt ändamålsenlig i de utvalda städerna	56–63
Städer har svårt att hantera luftföroreningar och buller ändamålsenligt	64–90
De genomförda åtgärdernas oklara ändamålsenlighet och samhällsutmaningar	65–80
Bristande samordning gör åtgärderna mindre ändamålsenliga	81–87
Otillräcklig bedömning av utfallen av EU-finansierade projekt	88–90
Slutsatser och rekommendation	91–101

Bilagor

Bilaga I – Situationen i de utvalda städerna jämfört med EU:s gränsvärden

Bilaga II – Granskade projekt

Förkortningar

Ordlista

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Luftföroreningar och buller ses av Världshälsoorganisationen som två av de största miljöhoten mot människors hälsa. Luftföroreningar och omgivningsbuller tenderar att vara värre i stadsområden, där tre av fyra EU-invånare bor.

II EU har infört regler för luftkvalitet och omgivningsbuller som syftar till att skydda invånarna. Den europeiska gröna given och handlingsplanen för nollförorening har stakat ut vägen för EU:s åtgärder genom att fastställa mål för ytterligare minskningar av effekterna av luftföroreningar och buller på människors hälsa. Vi beslutade att genomföra denna granskning eftersom kommissionen har kommit halvvägs i genomförandet av sin handlingsplan för nollförorening till 2030. EU:s rättsliga ram för luftkvalitet håller på att ses över i avsikt att strängare normer ska införas senast 2030, men EU:s direktiv om omgivningsbuller från 2002 har aldrig reviderats. Syftet med denna revision är att hjälpa beslutsfattarna att vidta ändamålsenliga åtgärder mot skadliga föroreningar.

III Inför denna rapport kontrollerade vi om den befintliga rättsliga ramen har genomförts korrekt och om de åtgärder som vidtagits har varit ändamålsenliga när det gäller att förbättra luftkvaliteten och sänka bullernivåerna i ett urval av länder (Grekland, Spanien och Polen) och städer – Aten, Barcelona och Kraków. Kommissionen beräknar att EU-stöd på omkring 46,4 miljarder euro respektive 185,5 miljarder euro har avsatts för arbetet med att uppnå målen för ren luft under perioderna 2014–2020 och 2021–2027. Vi granskade en rad åtgärder som syftade till att motverka luftföroreningar och buller, däribland några som fick ekonomiskt stöd från EU. Vi undersökte också de åtgärder som kommissionen vidtagit för att se till att relevant EU-lagstiftning genomförs.

IV Vi konstaterade att luftkvaliteten visserligen blir allt bättre i EU, även i de utvalda städerna, men att luftkvalitetsnormerna inte alltid är uppfyllda eller har uppfyllts först nyligen. Till följd av den pågående översynen av EU:s luftkvalitetsdirektiv, som innebär en skärpning av de befintliga luftkvalitetsnormerna, kommer de utvalda städerna att behöva öka sina ansträngningar ytterligare.

V Det är svårt att bedöma de framsteg som gjorts för att minska omgivningsbuller. Detta beror främst på brister och förseningar i de flesta EU-medlemsstaters bedömning och rapportering av bullrets omfattning. Luckorna i bullerkartläggningen gör att myndigheterna saknar tillgång till viktiga uppgifter om invånarnas exponering för skadliga bullernivåer.

VI Till skillnad från EU:s regler om luftkvalitet finns det inga EU-gränsvärden eller minskningsmål för buller. Vi konstaterade att åtgärder mot buller inte prioriteras i de utvalda städerna, och i bästa fall genomförs de endast delvis. Vi anser att avsaknaden av EU-övergripande minskningsmål för omgivningsbuller gör att medlemsstaterna inte prioriterar att vidta ändamålsenliga åtgärder på detta område. Vi noterar också att tröskelvärdena för bullerrapportering endast omfattar delar av den EU-befolkning som kan vara utsatt för skadliga bullernivåer.

VII Om en medlemsstat inte följer relevant EU-lagstiftning, och exempelvis överskrider gränsvärdena för luftkvalitet eller saknar strategiska verktyg för att hantera buller, kan kommissionen följa upp detta och inleda ett överträdelseförfarande. Vi konstaterade att kommissionens överträdelseförfaranden ofta var ganska långdragna och i vissa fall endast delvis löste de underliggande problemen med bristande efterlevnad på ett ändamålsenligt sätt.

VIII För att angripa problemet med luftföroreningar och buller i stadsområden på ett ändamålsenligt sätt bör regioner och städer utarbeta och genomföra handlingsplaner. I några fall konstaterade vi att handlingsplanerna i de utvalda städerna antingen hade försenats eller inte utarbetats över huvud taget, vilket innebär att lämpliga insatser mot sådana föroreningar inte vidtogs i tid.

IX Vi konstaterade också att de granskade åtgärderna för att motverka luftföroreningar och buller på lokal nivå ofta var mindre ändamålsenliga på grund av nationella och regionala myndigheters otillräckliga planering och samordning. Det gjorde att lösningar som planerats ibland minskades ner eller sköts på framtiden.

X När vi analyserade utvalda delvis EU-finansierade projekt som potentiellt bidrog till att förbättra luftkvaliteten och minska bullret konstaterade vi att det ofta var omöjligt att bedöma deras och därmed den motsvarande EU-finansieringens ändamålsenlighet. Det berodde på att det saknades specifika projektindikatorer som skulle ha gjort det möjligt att bedöma ett projekts utfall vad gäller hur det har bidragit till bättre luftkvalitet och lägre bullernivåer.

XI Utifrån våra granskningsresultat rekommenderar vi kommissionen att bedöma genomförbarheten i att

- införa EU-övergripande bullerminskningmål och bullergränser i direktivet om omgivningsbuller,
- anpassa tröskelvärdena för rapportering av bullerexponering så långt som möjligt till de värden som rekommenderas av Världshälsoorganisationen.

Inledning

Föroreningar i städerna är ett stort hälsoproblem

01 Tre av fyra EU-invånare bor i städer¹, och urbaniseringsprocessen fortsätter med en ofta negativ inverkan på miljökvaliteten. EU-invånarna utsätts för föroreningar från många olika källor, såsom luft, buller, ljus och avloppsvatten. Luftföroreningar och buller hör till de akuta miljöutmaningar som hela EU står inför².

02 Luftföroreningar definieras som en koncentration av förorenande ämnen i luften som har en negativ inverkan på människors hälsa eller orsakar andra skadliga miljöeffekter (se [ruta 1](#) och [figur 2](#)). Olika verksamheter genererar utsläpp som förorenar luften (se [figur 1](#)).

¹ [Urban-rural Europe](#), Eurostat, hämtad i mars 2024.

² [Luftföroreningar och buller](#), Europaparlamentet, 2024 och [Air pollution and health](#), Europeiska miljöbyrå, 2022.

Ruta 1

De viktigaste hälsoskadliga luftföroreningarna 2022

Partikulärt material (**PM**) klassificeras vanligtvis som PM₁₀ eller PM_{2,5} beroende på partiklarnas storlek. PM₁₀ och PM_{2,5} släpps ut främst vid förbränning av fasta bränslen för uppvärmning av bostäder (uppvärmningen av bostäder står för 43 % av PM₁₀ och 62 % av PM_{2,5}). I de delar av Europa där fasta bränslen fortfarande ofta används för att värma upp bostäder tenderar utsläppen av luftföroreningar (framför allt partiklar) att öka vid kallare vintrar. Vissa partiklar härrör från naturliga källor, såsom havssalt, stoft från Sahara och vulkaner, medan andra typer (så kallade sekundära partiklar) härrör från kemiska reaktioner som äger rum i atmosfären.

Kvävedioxid (**NO₂**) är en rödbrun förorenande gas som tillhör kväveoxiderna (**NO_x**). Den främsta källan till NO_x är vägtransporter, som står för 49 % av dessa utsläpp.

Svaveldioxid (SO₂) är en färglös förorenande gas med skarp lukt. Energiförsörjningssektorn är den främsta källan till SO₂-utsläpp och står för 44 %.

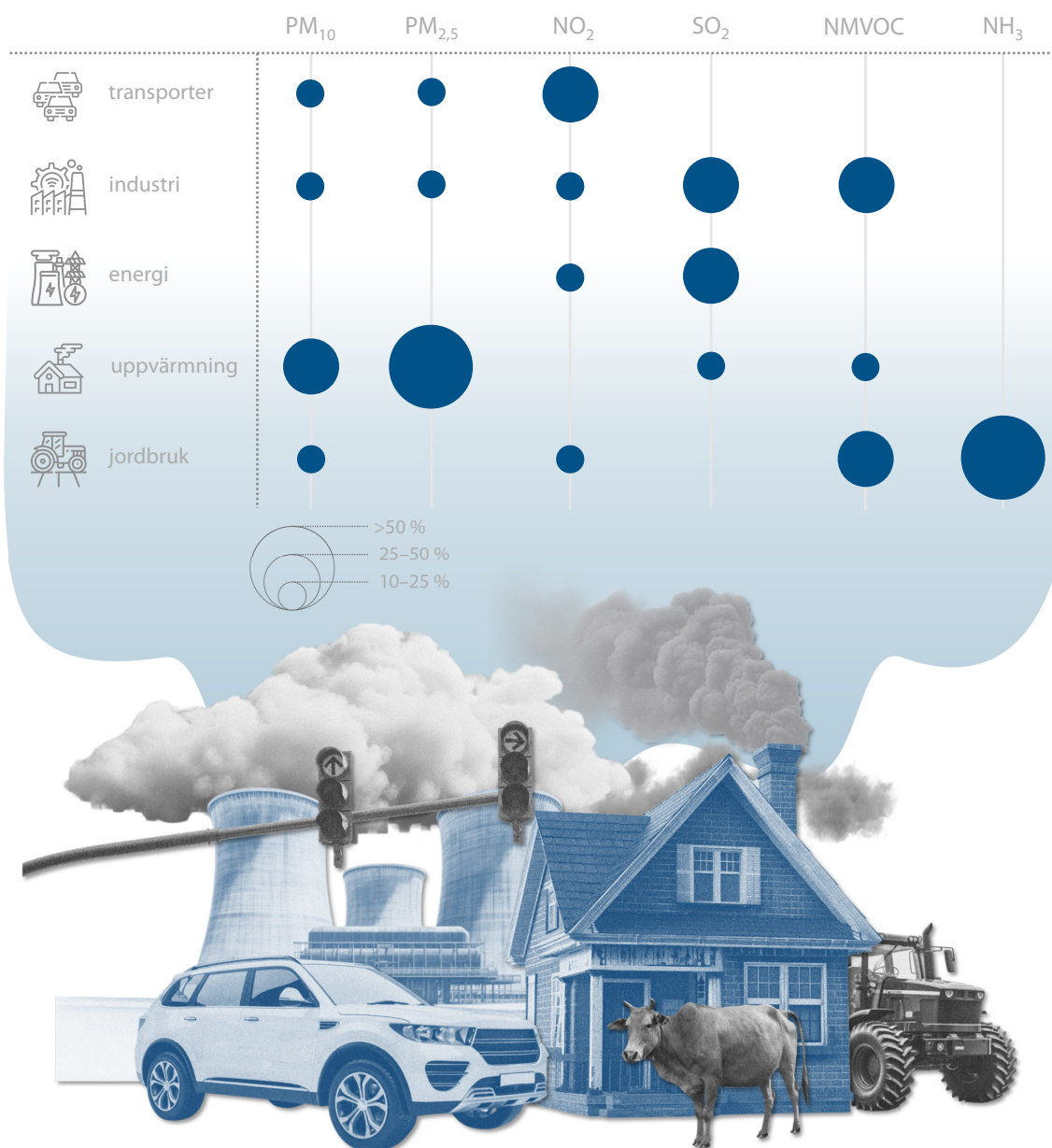
Marknära ozon (O₃) är ett skikt av färglös gas som bildas nära marken genom kemiska reaktioner av föroreningar, såsom kväveoxider (NO_x), som sker i solljus. Ozon transporteras också till Europa från andra delar av norra halvklotet och från övre atmosfären.

Lättflyktiga organiska ämnen utom metan (NMVOC) omfattar olika organiska föreningar med olika kemiska sammansättningar. De viktigaste källorna är tillverknings- och utvinningsindustrin, som släpper ut 46 % av dessa föroreningar.

Ammoniak (NH₃) är en färglös gas som främst kommer från jordbrukssektorn och som står för 93 % av dessa utsläpp. Ammoniak bidrar avsevärt till bildandet av PM_{2,5} i atmosfären.

Källa: [Europeiska miljöbyrån](#).

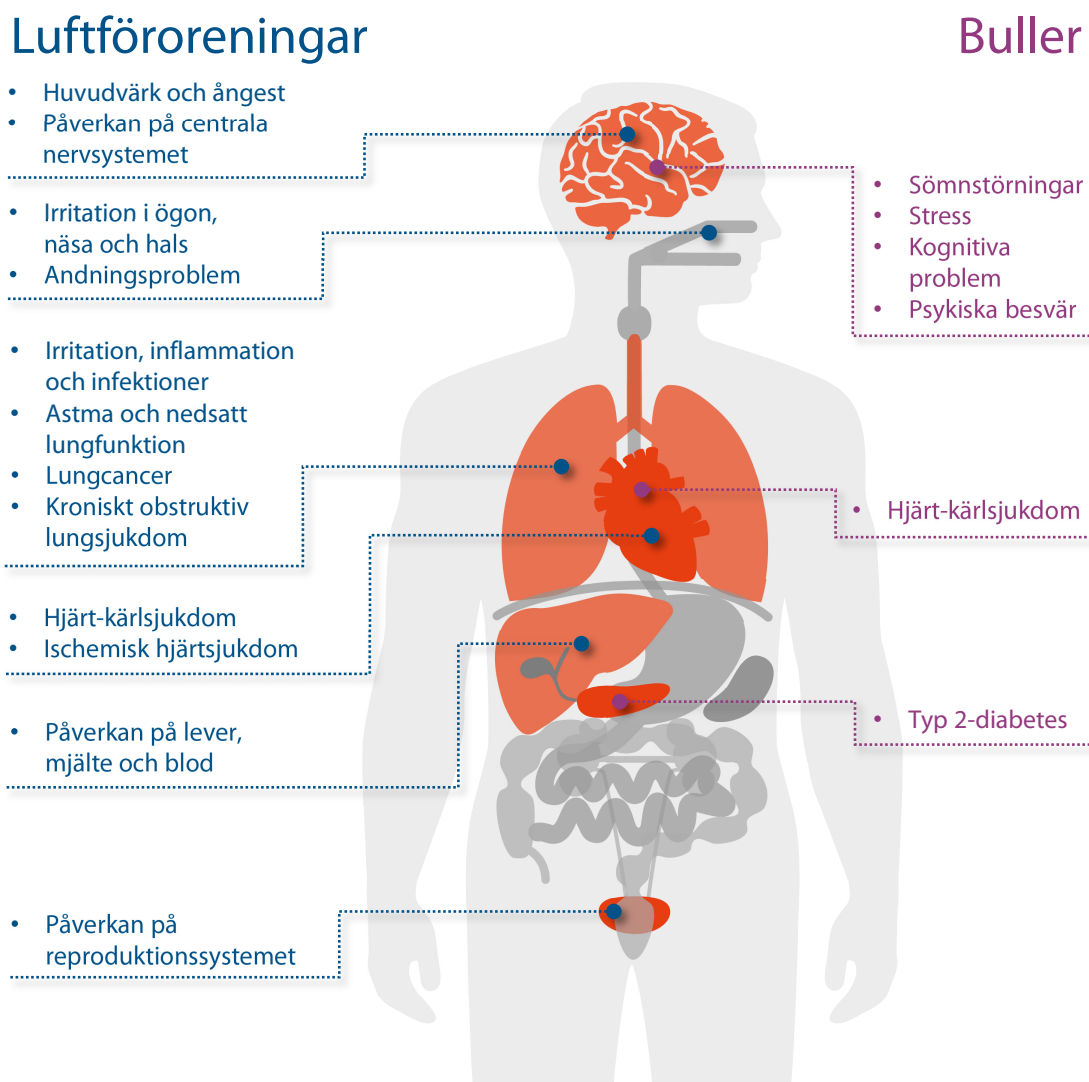
Figur 1 – Andel av olika föroreningar i utsläppen från en viss källa, 2022



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Europeiska miljöbyrån.

03 Världshälsoorganisationen (WHO) anser att luftföroreningar är en av de största miljöriskerna för hälsan³. Europeiska miljöbyrån uppskattar att 253 000 människor i EU dog i förtid till följd av luft förorenad av partiklar (PM_{2,5}), 52 000 av kvävedioxid (NO₂) och 22 000 av ozon (O₃) under 2021⁴. Exponering för höga nivåer av luftföroreningar bidrar till andra hälsoproblem, såsom astma, stroke, ischemisk hjärtsjukdom och lungcancer (se [figur 2](#))⁵.

Figur 2 – De största hälsoproblemen som orsakas av luftföroreningar och buller



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från WHO.

³ *Ambient (outdoor) air pollution*, WHO, hämtad i mars 2024.

⁴ *Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease 2023*, Europeiska miljöbyrån.

⁵ *Health impact of air pollution*, WHO, hämtad i mars 2024.

04 Omgivningsbuller är oönskat eller skadligt utomhusljud som orsakas av människors verksamhet. Vägtrafiken är den främsta källan till skadligt omgivningsbuller, följt av järnväg och flyg. WHO anser att omgivningsbuller är den näst största miljörelaterade bidragande faktorn till sjukdomsburden i EU efter luftföroreningar⁶. Långvarig exponering för omgivningsbuller bidrar till 48 000 nya fall av hjärtsjukdomar och 12 000 förtida dödsfall i Europa varje år⁷.

05 Europeiska miljöbyrån uppskattar att minst en av fem personer i EU utsätts för skadliga bullernivåer⁸. Långvarig exponering för störande buller kan ge skadliga hälsoeffekter, såsom sömnstörningar, hjärt- och kärlsjukdom, stress, kognitiva problem och psykiska besvär (se [figur 2](#)). **Vägbuller** har identifierats som den främsta källan till omgivningsbuller i alla städer i EU (se [figur 3](#)).

Figur 3 – Huvudsakliga källor till omgivningsbuller som rapporterats i enlighet med EU-lagstiftningen



Källa: Europeiska revisionsrätten.

⁶ *Burden of disease from environmental noise*, 2011, WHO och JRC.

⁷ Gäller för Europeiska miljöbyråns 33 medlemsländer, utom Turkiet, *Health risks caused by environmental noise in Europe*, Europeiska miljöbyrån.

⁸ *Noise pollution and health*, Europeiska miljöbyrån, hämtad i mars 2024.

EU-bestämmelser

06 Den rättsliga grunden för EU:s åtgärder i fråga om luftkvalitet och buller är artiklarna 191 och 192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Dessa artiklar ger EU befogenhet att agera för att bevara, skydda och förbättra miljön och skydda människors hälsa.

Luftföroreningar

07 De två luftkvalitetsdirektiven⁹ utgör en hörnpelare i EU:s politik för ren luft. Där fastställs rättsliga normer för att förebygga eller minska luftföroreningars skadliga effekter på människors hälsa och miljön. Där anges också gränsvärden och målvärden för koncentrationsnivåerna av de skadligaste föroreningarna i luften. Medlemsstaterna är skyldiga att övervaka luftkvaliteten och utarbeta luftkvalitetsplaner när EU:s gränsvärden och målvärden överskrids.

08 Direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning reglerar utsläpp av luftföroreningar i EU. Det kräver åtaganden om utsläppsminskningar på nationell nivå i fråga om fem gränsoverskridande luftföroreningar, nämligen svaveldioxid (SO₂), kväveoxider (NO_x), flyktiga organiska föreningar utom metan (NMVOC), ammoniak (NH₃) och partiklar (PM_{2,5}). Dessa föroreningar, som delvis överlappar dem som regleras i luftkvalitetsdirektiven, bidrar till dålig luftkvalitet som påverkar människors och ekosystemens hälsa.

09 EU har också fastställt utsläppsnormer för viktiga föroreningskällor, såsom energi-, transport- och industrisektorerna. EU:s direktiv och förordningar är inriktade på specifika föroreningskällor, såsom eldstäder i hushåll, industriutsläpp (inklusive intensiv djurhållning), avgasutsläpp (som omfattas av trafiksäkerhetsprovning) och utsläpp från terrängfordon samt bränslekvalitetsnormer¹⁰.

⁹ Direktiv 2004/107/EG och direktiv 2008/50/EG.

¹⁰ *Air pollution from key sectors*, Europeiska kommissionen.

Buller

10 EU:s regler för att skydda människors hälsa mot effekter av omgivningsbuller finns i [direktivet om omgivningsbuller](#) från 2002. Enligt direktivet ska medlemsstaterna ta fram strategiska bullerkartor för att bedöma befolkningens exponering för omgivningsbuller. Information om omgivningsbuller och dess effekter ska göras tillgänglig för allmänheten. Medlemsstaterna är också skyldiga att utarbeta handlingsplaner för att minska bullret.

11 I [EU-lagstiftningen](#) ställs också olika krav gällande de viktigaste bullerkällorna, bland annat fastställs gränsvärden för buller från vägtrafik, flyg och järnväg samt buller från utrustning som används utomhus.

Handlingsplanen för nollförorening av luft, vatten och mark

12 Som en del av den europeiska gröna given, fastställde kommissionen 2021 särskilda mål för att minska luftföroreningar och skadligt buller senast 2030¹¹. Avsikten är att minska luftföroreningarnas hälsoeffekter (antalet förtida dödsfall) med mer än 55 % jämfört med 2005, minska hotet mot den biologiska mångfalden i EU:s ekosystem med 25 % samt minska antalet människor som är kroniskt störda av transportbuller med 30 %. Dessa EU-mål är dock inte bindande för medlemsstaterna.

Roller och ansvarsområden

13 Kommissionens generaldirektorat för miljö (GD Miljö) har huvudansvaret för att övervaka och verkställa genomförandet av luft- och bullerdirektiven, medan Europeiska miljöbyrån tillhandahåller information och hanterar data om luftkvalitet och buller. Europeiska miljöbyrån har bland annat till uppgift att ge stöd till kommissionen vid genomförandet av direktiven och till medlemsstaterna vid deras uppfyllande av rapporteringskraven. Sektorsspecifika generaldirektorat ansvarar vanligtvis för den källbaserade lagstiftningen.

¹¹ Handlingsplanen för nollförorening, COM(2021) 400 final.

14 De nationella myndigheterna ansvarar, med stöd av kommissionen, för att införliva direktivens bestämmelser i den nationella lagstiftningen och genomföra dem. I enlighet med subsidiaritetsprincipen beslutar medlemsstaterna om åtgärder som är specifika för deras nationella, regionala och lokala förhållanden. De ansvarar för att övervaka, bedöma och rapportera om luftföroreningar och buller och utarbeta planer för att förbättra luftkvaliteten och minska omgivningsbullret. Många ansvarsområden har delegerats till regionala och lokala myndigheter, inklusive företrädare för städerna, eftersom de är bäst lämpade att identifiera och tillgodose invånarnas behov.

EU-budgeten

15 Åtgärder som bidrar till EU:s politik för ren luft kan få EU-finansiering från olika källor, bland annat från faciliteten för återhämtning och resiliens, de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna), Horisont 2020 eller Horisont Europa och Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE). Kommissionen har skapat en metod för [spårning av utgifter för ren luft](#) som används för att uppskatta det belopp av EU-stöd som har gått till arbetet med att uppnå målen för ren luft, vilket är omkring 46,4 miljarder euro respektive 185,5 miljarder euro för programperioderna 2014–2020 respektive 2021–2027. Kommissionen gör dock inga sådana uppskattningar av de EU-medel som bidrar till bullerminskningsmål.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

16 Revisionen omfattade EU:s politik för att motverka luftföroreningar och buller i stadsområden. Den ger en inblick i de åtgärder som vidtagits av kommissionen och ett urval av medlemsstater och städer för att förebygga och minska luftföroreningar och höga bullernivåer. Detta är vår andra rapport om luftföroreningar. Den första offentliggjordes 2018¹².

17 Vi beslutade att utföra denna granskning eftersom både luftföroreningar och buller har betydande negativa effekter på människors hälsa och miljön. Kommissionen har kommit nästan halvvägs i genomförandet av sin handlingsplan för nollförorening som innehåller särskilda mål för minskning av luftföroreningar och buller fram till 2030. Båda luftkvalitetsdirektiven har setts över, och i oktober 2024 slogs de ihop till ett direktiv som bland annat innehåller striktare luftkvalitetsnormer som medlemsstaterna måste uppfylla senast 2030. Direktivet om omgivningsbuller har däremot aldrig reviderats, med undantag för dess bilagor. Våra slutsatser och rekommendationer bör kunna bidra till ett bättre genomförande av de reviderade EU-bestämmelserna om luftkvalitet och till bedömningen av de nuvarande bestämmelserna om bullerexponering.

18 Vi undersökte om kommissionens och medlemsstaternas åtgärder har varit ändamålsenliga för att skydda människor och miljö mot luftföroreningar och buller. För att besvara den övergripande revisionsfrågan undersökte vi om

- kommissionen och medlemsstaterna hade genomfört EU-lagstiftningen på ett korrekt sätt,
- de utvalda åtgärderna, inklusive de som finansierats av EU, hade bidragit ändamålsenligt till att minska luftföroreningar och buller.

¹² Särskild rapport 23/2018.

19 Vår revision inriktades på den EU-lagstiftning som ska skydda medborgarna mot de skadligaste luftföroreningarna och alltför höga bullernivåer, nämligen luftkvalitetsdirektivet från 2008, direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning och direktivet om omgivningsbuller. Vi analyserade de åtgärder som kommissionen hade vidtagit fram till juli 2024 för att se till att EU-lagstiftningen genomförs. Vi granskade inte genomförandet av EU:s sektorsspecifika lagstiftning om utsläpp av luftföroreningar och bulleremission vid källan.

20 För att bedöma ändamålsenligheten i nationella och lokala åtgärder för att uppnå målen i EU-lagstiftningen valde vi ut tre medlemsstater och städer: Aten i Grekland, Barcelona i Spanien och Kraków i Polen. För revisionen valde vi ut stadsområden där luftföroreningar och buller hanteras av en och samma myndighet. Detta urval gjorde att vi kunde täcka in stadsområden som påverkas av flera olika luftföroreningskällor i kombination med förhöjda bullernivåer (se [figur 4](#)). Vi granskade de åtgärder som vidtagits för att motverka luftföroreningar och buller, däribland sådana som fått stöd från EU-finansierade projekt under programperioderna 2020–2021 och 2027–2034 (totalt 13 projekt, varav fyra i Barcelona, fyra i Kraków och fem i Aten). Varken kommissionens metod för spårning av utgifter för ren luft eller de resulterande uppskattningarna granskades under revisionen.

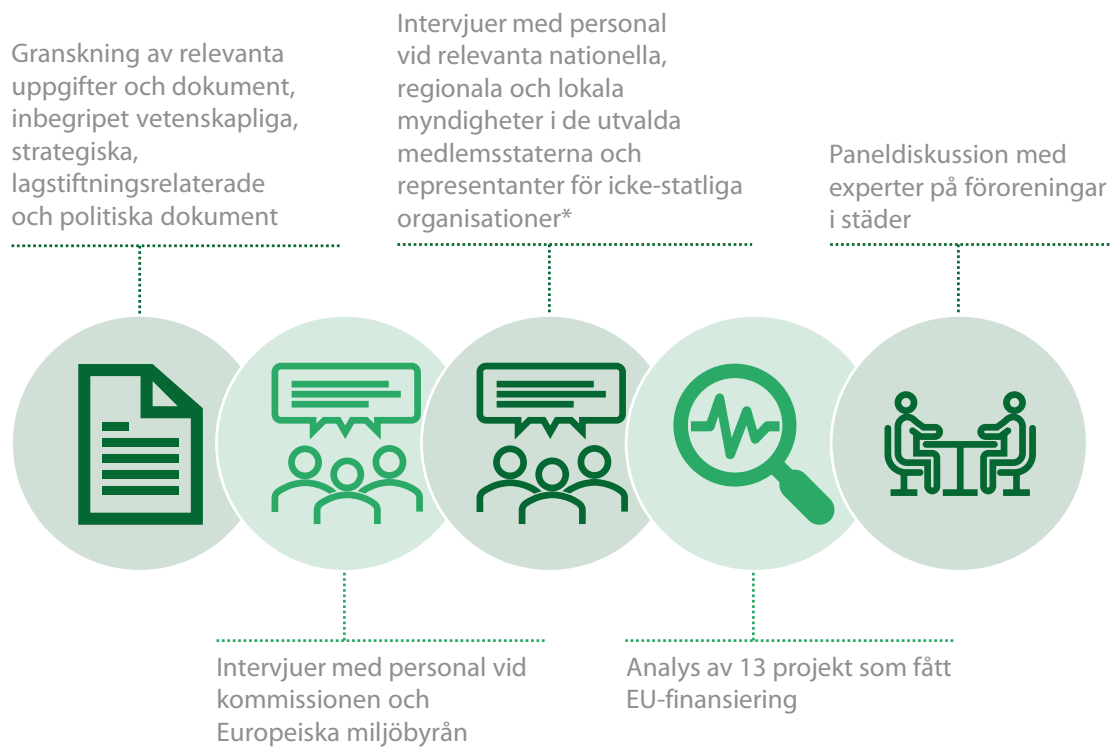
Figur 4 – Kriterier för urval av städer

	Luftföroreningar			Buller			
	 NO ₂	 PM ₁₀ , PM _{2,5}	 O ₃	 vägtrafik	 järnväg	 flygplatser	 industri
Kraków	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Barcelona	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Aten	✓	✓	✓	✓			

Källa: Europeiska revisionsrätten.

21 I *figur 5* visas hur vi samlade in revisionsbevisen.

Figur 5 – Revisionsbevis



* Ecologistas en Acción, Eixample Respira, Plataforma per la Qualitat de l'Aire, Krakowski Alarm Smogowy och Elliniki Etairia (miljö- och kulturarvsförening).

Källa: Europeiska revisionsrätten.

lakttagelser

Framsteg och brister i genomförandet av EU-lagstiftningen

Förbättringar har skett, men EU:s luftkvalitetsnormer uppfylls inte konsekvent i de utvalda städerna

22 Enligt luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna övervaka och bedöma luftkvaliteten i stadsområden. De nationella myndigheterna måste också årligen rapportera uppgifter om luftkvaliteten till kommissionen¹³. Direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning i sin tur kräver att medlemsländerna minskar de nationella utsläppen av de viktigaste luftföroreningarna¹⁴. Vi undersökte medlemsstaternas efterlevnad av rapporteringsskyldigheterna. Vi analyserade också uppgifterna om luftkvaliteten i de tre städerna i urvalet för att bedöma utvecklingen i fråga om luftföroreningar under de senaste åren och de framsteg som gjorts mot att uppfylla de nationella åtagandena om utsläppsminskning.

Luftkvalitetsdirektivet

23 I enlighet med luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna avgränsa luftkvalitetszoner och utvärdera luftkvaliteten inom dem¹⁵. Luftkvaliteten i EU övervakas och bedöms mot de luftkvalitetsnormer som fastställts för varje förorening i luftkvalitetsdirektivet. Med hjälp av dessa normer kan man bedöma koncentrationen av olika luftföroreningar, särskilt på de platser där de flesta människor bor.

24 Standardvärdena i luftkvalitetsdirektivet fastställs av Europaparlamentet och rådet, på grundval av ett förslag från kommissionen, och är rättsligt bindande för medlemsstaterna. De tar hänsyn till WHO:s evidensbaserade riktlinjer för luftkvalitet¹⁶ som fastställer en koppling mellan luftföroreningar och deras inverkan på hälsan. Enligt WHO:s riktlinjer kan andra parametrar än enbart vetenskaplig evidens och hänsyn till folkhälsan beaktas när normer fastställs (se [ruta 2](#)).

¹³ Artiklarna 1.1, 4 och 27.2 i luftkvalitetsdirektivet.

¹⁴ Artikel 1.1 i direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning.

¹⁵ Artikel 4 i luftkvalitetsdirektivet.

¹⁶ [WHO global air quality guidelines](#), WHO, 2021.

Ruta 2

Luftkvalitetsnormer och luftkvalitetsmål som fastställts av WHO

I WHO:s riktlinjer anges följande: Luftkvalitetsnormer kan grundas på enbart vetenskaplig evidens och hänsyn till folkhälsan. Men andra parametrar kan också övervägas, såsom rättsliga aspekter, kostnadsnytta och kostnadseffektivitet. I praktiken finns det i allmänhet flera möjligheter inom en rättslig ram att väga in ekonomiska aspekter, liksom frågor som rör teknisk genomförbarhet, infrastrukturåtgärder och socialpolitiska överväganden. Dessa aspekter kan beaktas vid fastställandet av normer eller vid utformningen av lämpliga åtgärder för att begränsa utsläppen.

Det slutliga målet för åtgärder som syftar till att genomföra riktlinjerna för luftkvalitet bör vara att uppnå de nivåer som anges i riktlinjerna, men detta kan vara en svår uppgift för många länder och regioner som kämpar med höga luftföroreningsnivåer. Därför bör gradvisa framsteg när det gäller att förbättra luftkvaliteten, vilka påvisas genom att delmål uppnås, betraktas som en viktig indikator för förbättrade hälsovillkor för människor.

Källa: [WHO global air quality guidelines](#), WHO, 2021.

25 EU:s luftkvalitetsnormer från 2008 är mindre stränga än de som rekommenderades av WHO 2005. I vår särskilda rapport från 2018 rekommenderade vi kommissionen att uppdatera EU:s gräns- och målvärden i enlighet med WHO:s senaste riktlinjer¹⁷. Genom 2024 års [översyn](#) av luftkvalitetsdirektivet fastställs reviderade luftkvalitetsnormer som ska uppnås senast 2030 och som ligger närmare WHO:s rekommendationer (se [figur 6](#)) med möjlighet till anpassning av normerna till WHO:s rekommendationer senast 2050¹⁸.

¹⁷ Rekommendation 2 a i [särskild rapport 23/2018](#).

¹⁸ [P9_TA\(2024\)0319](#), Europaparlamentet.

Figur 6 – Luftkvalitetsnormer

Ska uppnås senast 2030   Nytt gränsvärde  Högre ambitionsnivå  Gränsvärdet är detsamma

	Nuvarande EU-gränsvärden		Nya EU-gränsvärden	WHO:s luftkvalitetsriktlinjer från 2021	Period för beräkning av medelvärdet
NO ₂	200 Högst 18 ggr		200 Högst 3 ggr	Inte tillämpligt	En timme (µg/m ³) Tillåtna överskridanden per år
	Inte tillämpligt		50 Högst 18 ggr	25 Högst 4 ggr*	Ett dygn (µg/m ³) Tillåtna överskridanden per år
	40		20	10	Inom ett kalenderår (µg/m ³)
PM ₁₀	50 Högst 35 ggr		45 Högst 18 ggr	45 Högst 4 ggr*	Ett dygn (µg/m ³) Tillåtna överskridanden per år
	40		20	15	Inom ett kalenderår (µg/m ³)
PM _{2,5}	Inte tillämpligt		25 Högst 18 ggr	15 Högst 4 ggr*	Ett dygn (µg/m ³) Tillåtna överskridanden per år
	25		10	5	Inom ett kalenderår (µg/m ³)
SO ₂	350 Högst 24 ggr		350 Högst 3 ggr	Inte tillämpligt	En timme (µg/m ³) Tillåtna överskridanden per år
	125 Högst 3 ggr		50 Högst 18 ggr	40 Högst 4 ggr*	Ett dygn (µg/m ³) Tillåtna överskridanden per år
	Inte tillämpligt		20	Inte tillämpligt	Inom ett kalenderår (µg/m ³)
O ₃	120 Högst 25 dagar		120 Högst 18 dagar	Inte tillämpligt	Målvärde Högsta 8-timmarsmedelvärdet under ett dygn (µg/m ³) Tillåtna överskridanden per år som treårsmedelvärde
	120**		100***	100 Högst 4 ggr*	Långsiktigt mål Högsta 8-timmarsmedelvärdet under ett dygn (µg/m ³) inom ett kalenderår
	Inte tillämpligt		Inte tillämpligt	60	Högsäsong Genomsnittligt högsta 8-timmarsmedelvärde för koncentrationen under ett dygn (µg/m ³) inom de sex på varandra följande månaderna med det högsta glidande sexmånadersmedelvärdet för koncentrationen

* 3–4 dagar inom ett år motsvarar den 99:e percentilen av dagliga mätningar under ett år.

** Långsiktigt mål utan fast tidsfrist.

*** Ska uppnås senast 2050.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från WHO och kommissionen.

26 Vi konstaterade att alla medlemsstater i allmänhet regelbundet rapporterar uppgifter om luftkvalitet (vilka samlas in genom ett nätverk av mätstationer¹⁹) till Europeiska miljöbyrån. De rapporterade uppgifterna är tillräckligt fullständiga för att det ska gå att bedöma utvecklingen av luftkvaliteten i EU.

27 Tillgängliga uppgifter tyder på att luftkvaliteten i EU faktiskt har förbättrats överlag. Enligt Europeiska miljöbyrån och de medlemsstater som rapporterade om efterlevnaden av EU:s normer hade sex medlemsstater under 2013 överskridit EU:s årliga gränsvärde för PM₁₀ och 19 hade överskridit det årliga gränsvärdet för NO₂. Vi rapporterade ett liknande antal överskridanden i vår särskilda rapport²⁰ från 2018. Under 2022 överskred fyra medlemsstater EU:s årliga gränsvärde för PM₁₀ och tio överskred de årliga gränsvärdena för NO₂²¹.

28 Kommissionen gör framsteg när det gäller att uppnå nollföroreningsmålet (se punkt 12) som innebär att luftföroreningarnas hälsokonsekvenser (antalet förtida dödsfall) ska minska med mer än 55 % fram till 2030 jämfört med 2005. Under 2005 inträffade 431 114 förtida dödsfall i EU på grund av exponering för PM_{2,5}. Under 2021 minskade denna siffra till 253 305, vilket innebär en minskning med 41 % jämfört med 2005.

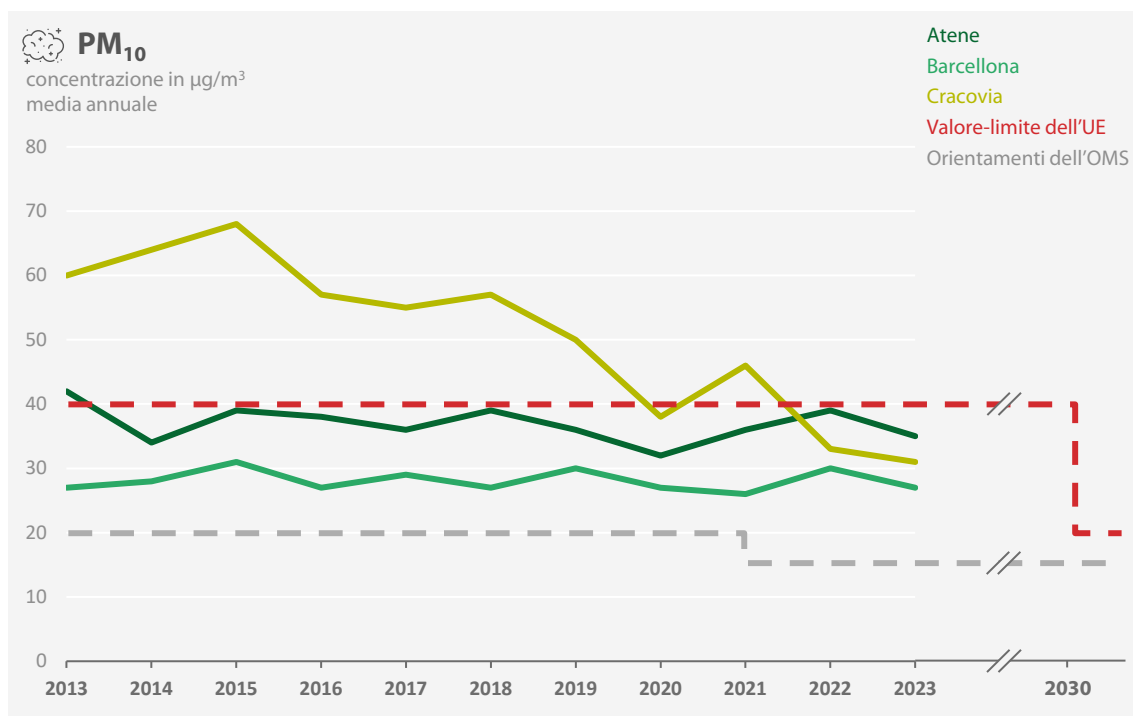
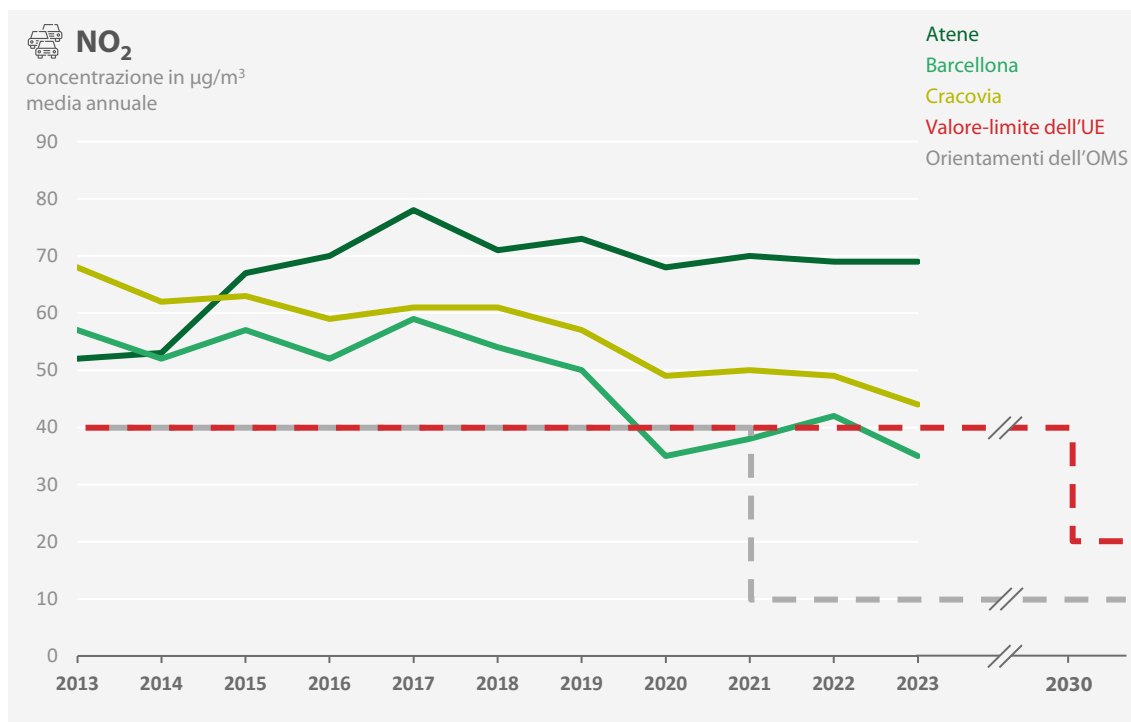
29 Koncentrationen av luftföroreningar i de tre utvalda städerna har också minskat under årens lopp men har först nyligen börjat närma sig några av EU:s nuvarande gränsvärden, och städerna kommer att behöva öka sina ansträngningar för att uppfylla EU:s kommande strängare normer fram till 2030 (se figur 7 och bilaga I). NO₂-föroreningar som genereras av transportsektorn är en utmaning som är gemensam för alla tre städer. Aten kämpar fortfarande med alltför höga ozonhalter, och Kraków har samma problem med partiklar.

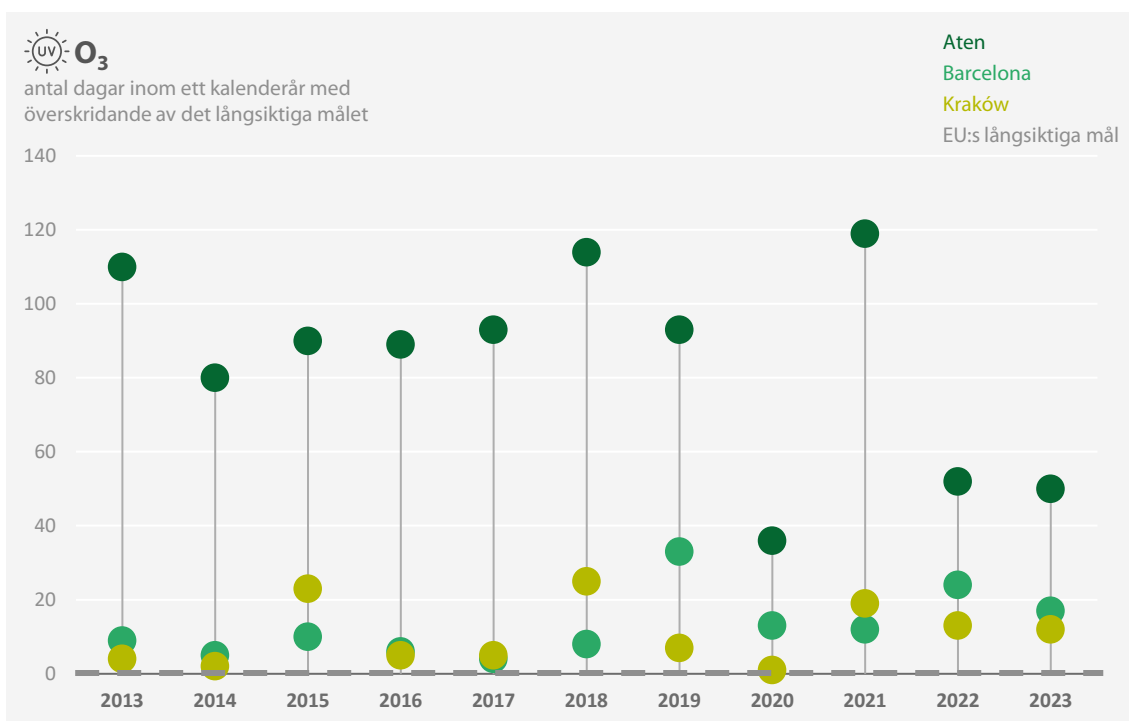
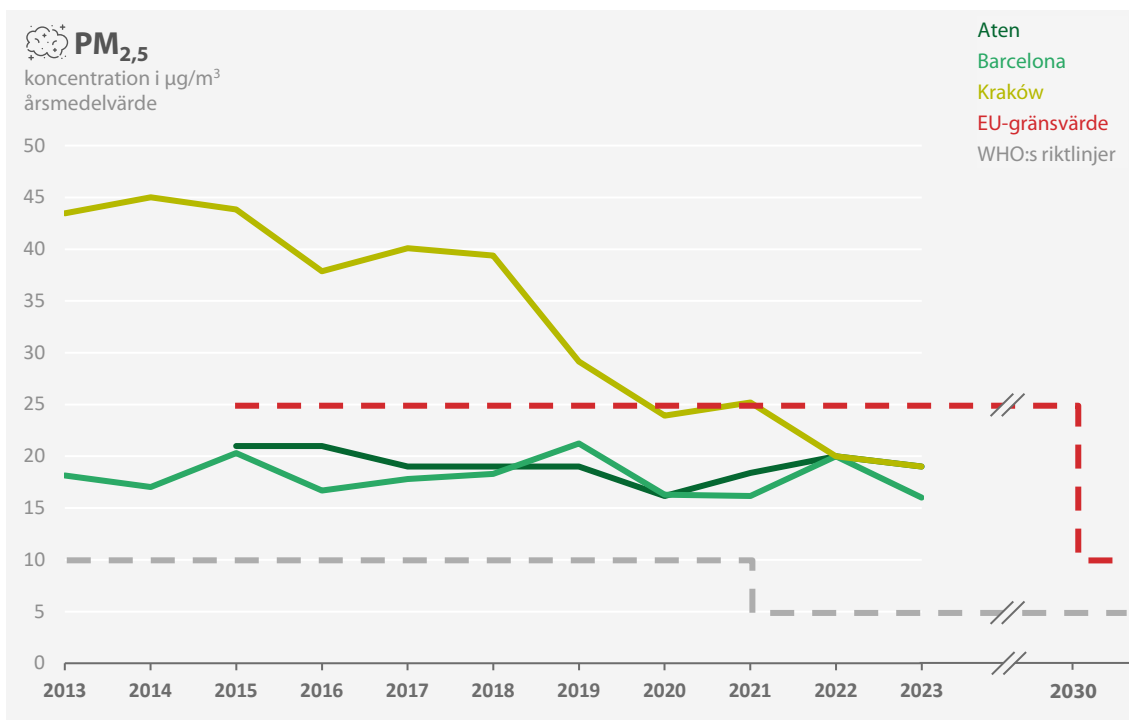
¹⁹ Europeiska miljöbyråns [centrala dataregister](#), Europeiska nätverket för miljöinformation och miljöövervakning, hämtad i juni 2024.

²⁰ Punkt 28 i [särskild rapport 23/2018](#).

²¹ [Sammanställning av uppnådda resultat](#) från Europeiska miljöbyrån, hämtad i juli 2024.

Figur 7 – Utvecklingen av luftkvaliteten i Aten, Barcelona och Kraków





Not till figur 7: De värden som visas för NO₂, PM₁₀ och PM_{2,5} motsvarar stadens högsta årliga medelkoncentration såsom den rapporterats av dess mätstationer, med avdrag för bidrag från naturliga källor. Krakóws NO₂-värde för 2022 bygger på modellering. Det finns inga PM_{2,5}-värden för Aten för 2014. O₃-värdena motsvarar antalet dagar då det långsiktiga målet i luftkvalitetsdirektivet överskrids, även om det inte finns någon tidsfrist inom vilken det långsiktiga målet ska uppnås.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Europeiska miljöbyrån som rapporterats in av medlemsstaterna.

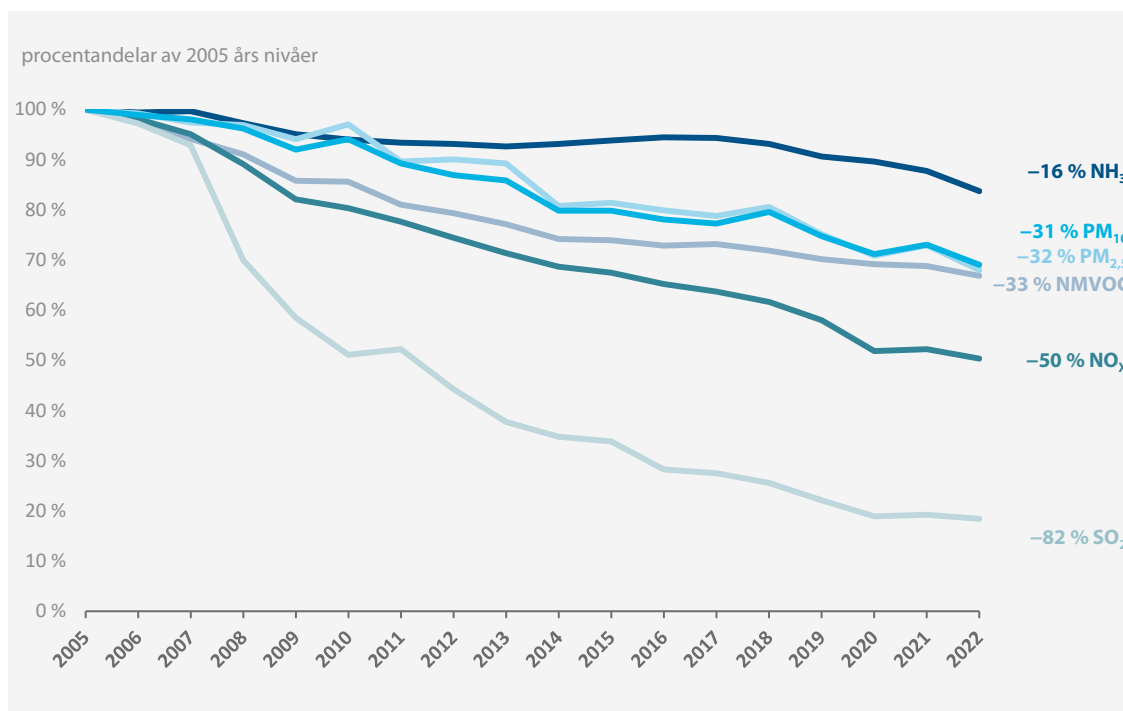
Direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning

30 Direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning är inriktat på utsläpp av olika skadliga luftföroreningar, medan luftkvalitetsdirektivet reglerar deras koncentrationer. Enligt direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning måste varje medlemsstat uppnå nationella minskningar av de fem viktigaste föroreningarna (se [ruta 1](#)), nämligen svaveldioxid (SO₂), kväveoxider (NO_x), lättflyktiga organiska ämnen utom metan (NMVOC), ammoniak (NH₃) och fina partiklar (PM_{2,5}). För att uppfylla sina nationella minskningsåtaganden är medlemsstaterna skyldiga att utarbeta och genomföra nationella luftvårdsprogram som innehåller åtgärder för att minska utsläppen från förorenande sektorer.

31 I åtagandena om utsläppsminskning anges den minsta utsläppsminskning som ska uppnås under det berörda kalenderåret jämfört med 2005 års utsläppsnivåer. Åtaganden har fastställts för perioden 2020–2029 och från och med 2030. Efterlevnaden av minskningsåtagandena bedöms på grundval av nationella utsläppsinventeringar. Framstegen i förhållande till målen bedöms med hjälp av nationella utsläppsprognoser. Två scenarier beaktas i utsläppsprognoserna: ett där effekterna av befintliga åtgärder förutspås och ett annat där åtgärder läggs till för att säkerställa att målet uppnås. De nationella utsläppsprognoserna bygger på antagandet att alla befintliga och ytterligare åtgärder kommer att genomföras fullt ut och vara ändamålsenliga.

32 Totalt sett minskar utsläppen av de viktigaste luftföroreningarna stadigt i EU (se [figur 8](#)). Att minska ammoniakutsläppen är den största utmaningen, eftersom de endast minskade marginellt (med 16 %) mellan 2005 och 2022. Det bör även [påpekas](#) att på grund av de komplexa kemiska reaktioner som orsakar vissa föroreningar i atmosfären leder en utsläppsminskning inte automatiskt till lägre koncentrationer av dessa föroreningar.

Figur 8 – Utvecklingen av utsläppen av de viktigaste föroreningarna i EU 2005–2022



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Europeiska miljöbyrån som rapporterats in av medlemsstaterna.

33 Enligt de nationella inventeringarna²² har Grekland, Spanien och Polen redan uppfyllt sina respektive åtaganden om utsläppsminskning för 2020–2029 för var och en av luftföroreningarna i direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning (år 2022). I alla de tre besökta medlemsstaterna förväntas de planerade åtagandena om utsläppsminskning från 2030 och framåt uppfyllas för alla föroreningar, förutom NMVOC i Spanien²³.

²² *Air pollution in Europe: 2024 reporting status under the National Emission reduction Commitments Directive*, som bygger på uppgifter för 2022 som rapporterades 2024, Europeiska miljöbyrån, hämtad i juli 2024.

²³ *National Air Pollution Control Programmes and Projections*, Europeiska kommissionen.

34 När det gäller Polen förutsätter detta att de nationella myndigheterna vidtar ytterligare åtgärder för att ta itu med utsläppskällorna. Till exempel, för att de polska myndigheterna ska kunna uppfylla sitt planerade åtagande om minskning av partiklar ($PM_{2,5}$) måste de avsevärt begränsa utsläppen från olika sektorer, däribland energiförsörjningen. De ytterligare åtgärder som myndigheterna planerar är långsiktiga och ambitiösa och innefattar utveckling av bland annat sektorerna för kärnkraft och havsbaserad förnybar energi²⁴. Dessutom behövs ytterligare åtgärder i Spanien för att i tillräcklig grad minska utsläppen av NMVOC i enlighet med landets minskningsåtagande fram till 2030.

35 Luftföroreningar har också en direkt skadlig effekt på miljön. I EU-lagstiftningen ställs specifika krav på övervakning av luftföroreningars inverkan på växtligheten. Luftföroreningarnas inverkan på ekosystemen i städerna rapporteras dock inte, eftersom övervakning endast krävs utanför stadsområden.

Brister och förseningar i rapporteringen av bullernivåer gör det svårt att bedöma framstegen

36 I direktivet om omgivningsbuller behandlas buller från vägtrafik, järnväg, flyg och industrier både i och utanför stadsområden. I motsats till luftkvalitetsdirektivet och direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning innehåller direktivet om omgivningsbuller inte några EU-gränsvärden eller minskningsmål. Bullergränser får fastställas av varje enskild medlemsstat. Enligt direktivet ska medlemsstaterna i stället fastställa bullernivåer och bedöma antalet personer som utsätts för buller i alla tätbebyggelser med mer än 100 000 invånare. Detta ska ske genom strategisk bullerkartläggning, vars resultat ska rapporteras till kommissionen via det centrala dataregistret inom sex månader från utarbetandet²⁵. Vi kontrollerade om de tre städer som vi besökte hade genomfört strategiska bullerkartläggningar enligt kraven. Vi undersökte också medlemsstaternas efterlevnad av rapporteringsskyldigheterna.

37 Vid sin strategiska bullerkartläggning ska medlemsstaterna mäta och rapportera antalet personer som utsätts för bullernivåer mot två tröskelvärden: L_{den} och L_{night} . L_{den} är en långsiktig deskriptor för genomsnittliga bullernivåer som mäts under alla dagar, kvällar och nätter inom ett år, medan L_{night} täcker nattperioden.

²⁴ Om uppdateringen av det nationella programmet för att minska luftföroreningarna, 2023, s. 77.

²⁵ Artiklarna 7 och 10 i direktivet om omgivningsbuller.

38 Vi noterade att tröskelvärdena för rapportering i direktivet om omgivningsbuller kräver mätning av exponering för bullernivåer från 55 dB (L_{den}) och 50 dB (L_{night}), vilket är mindre stränga nivåer än WHO:s rekommendationer om gränsvärden för bullerexponering (se [tabell 1](#)). Detta innebär att kommissionens bedömning, som grundar sig på tröskelvärdena i direktivet om omgivningsbuller, endast tar hänsyn till en del av den befolkning som är utsatt för skadliga bullernivåer²⁶. I en färsk rapport²⁷ bedömdes hur stor andel av EU:s befolkning som 2017 utsattes för potentiellt skadliga bullernivåer, dvs. över de gränsvärden som rekommenderas av WHO (L_{den}). Rapporten visade att omkring 200 miljoner invånare i EU exponerades för potentiellt skadliga bullernivåer från vägtrafik, järnväg och flyg. I samma rapport angavs också att antalet personer som utsattes för bullernivåer över tröskelvärdena för rapportering enligt direktivet om omgivningsbuller var omkring 117 miljoner.

Tabell 1 – Tröskelvärden för rapportering enligt direktivet om omgivningsbuller jämfört med WHO:s rekommenderade nivåer

		L_{den} dag-kväll-natt-bullermått		L_{night} nattbullermått	
		WHO	EU	WHO	EU
Vägtrafik	dB	53	55	45	50
Järnväg	dB	54		44	
Flyg	dB	45		40	

Källa: Revisionsrätten, på grundval av direktivet om omgivningsbuller och WHO:s riktlinjer.

39 Kommissionen ska använda informationen i de strategiska bullerkartorna till att göra en heltäckande bedömning av bullerexponeringen i hela EU. Sedan juni 2007 har medlemsstaterna varit skyldiga att utarbeta strategiska bullerkartor för tätbebyggelser vart femte år. Den fjärde och senaste rapporteringsomgången skulle äga rum i juni 2022 och resultaten skulle ha rapporterats till kommissionen före utgången av samma år.

²⁶ Rapport om genomförandet av direktivet om omgivningsbuller, [COM\(2023\) 139 final](#).

²⁷ Blanes m.fl. (2022). *Projected health impacts from transportation noise – Exploring two scenarios for 2030* (rapport från Europeiska nätverket för miljöinformation och miljöövervakning – [ETC/HE 2022/5](#)).

40 I Kraków genomfördes den strategiska bullerkartläggningen av tätbebyggelsen i alla fyra omgångarna, om än med mindre förseningar. De senaste uppgifterna (2022) visar att mer än 243 000 av de drygt 800 000 invånarna (30 %) var utsatta för trafikbullernivåer över tröskelvärde för rapportering enligt direktivet om omgivningsbuller (L_{den}).

41 Tre rapporteringsomgångar har genomförts i Barcelona efter förseningar på två till tre år. Eftersom den fjärde omgången ännu inte har godkänts är de senaste tillgängliga uppgifterna från 2017²⁸. De visar att över 1 089 000 av drygt 1 657 000 invånare (66 %) var utsatta för trafikbullernivåer som överskred tröskelvärde för rapportering enligt direktivet för omgivningsbuller (L_{den}).

42 Vi konstaterade att de grekiska nationella myndigheterna inte hade genomfört den första omgången av strategisk bullerkartläggning för tätbebyggelsen Aten. De enda bullerdata som för närvarande finns tillgängliga för tätbebyggelsen är från 2014 och sammanställdes i den andra omgången. Dessa uppgifter visade att 1 309 000 av drygt 1 336 000 invånare (98 %) var utsatta för trafikbullernivåer över tröskelvärde för rapportering (L_{den}). Grekland genomförde inte den tredje omgångens bullerkartläggning. Vid tidpunkten för revisionen höll de grekiska myndigheterna fortfarande på att uppdatera den strategiska bullerkartan för tätbebyggelsen, som en del av den fjärde omgången som skulle ha slutförts före utgången av 2022.

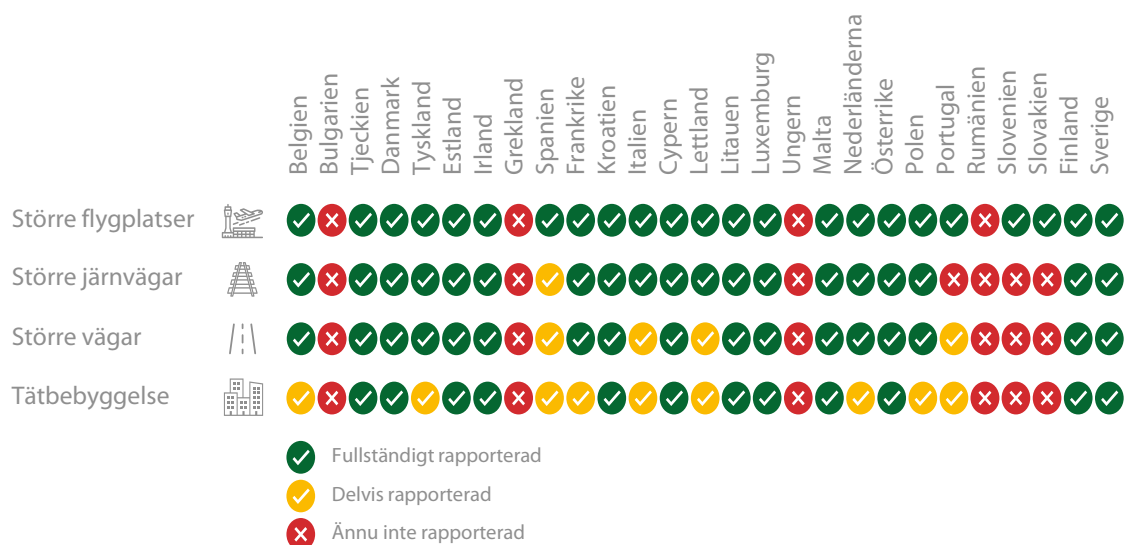
43 Vi noterade att kommissionen under 2020 hade uppdaterat bilagan till direktivet om omgivningsbuller med avseende på gemensamma bedömningsmetoder för buller²⁹. Syftet var att harmonisera medlemsstaternas framtida bullerbedömningar. Enligt de polska och spanska myndigheterna har ändringen dock gjort att det inte går att göra jämförelser med de bullertrender som framgår av den tredje och fjärde kartläggningen.

44 Vi fann också betydande brister i rapporteringen från de flesta medlemsstater. Vid tidpunkten för revisionen hade 15 medlemsstater ännu inte lämnat alla nödvändiga uppgifter, däribland Spanien och Polen (se [figur 9](#)). Grekland har aldrig rapporterat information om strategisk bullerkartläggning i det centrala dataregistret, vilket krävs enligt direktivet, och de nationella myndigheterna har inte förklarat skälen till att de inte lever upp till kraven.

²⁸ Strategisk bullerkarta över tätbebyggelsen Barcelonés I, Kataloniens regionregering.

²⁹ Kommissionens delegerade direktiv (EU) 2021/1226.

Figur 9 – Status för medlemsstaternas rapportering enligt 2022 års bullerkartläggning (fas IV, per maj 2024)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [uppgifter från Europeiska miljöbyrån som rapporterats in av medlemsstaterna](#).

45 På grund av luckorna i medlemsstaternas rapportering och de senaste metodändringarna är det inte möjligt att kartlägga de senaste årens bullertrender i EU, inte heller i de tre utvalda städerna. Enligt [kommissionen](#) och [Europeiska miljöbyrån](#) förefaller det dock osannolikt att man kommer att uppnå det angivna bullerminskningmålet som innebär att antalet personer som skadas av transportbuller ska minska med 30 % fram till 2030 (se punkt [12](#)). Kommissionens nuvarande beräkningar visar att antalet inte kommer att minska med mer än 19 % fram till 2030, och i det pessimistiska scenariot kan det totala antalet personer som är kroniskt störda av transportbuller till och med öka med 3 %³⁰.

46 [Omgivningsbuller](#) inverkar negativt på den biologiska mångfalden i städerna, särskilt fågelpopulationerna. De dokumenterade effekterna hämmar framför allt fåglarnas förmåga att kommunicera och leder till beteendeförändringar som driver många arter ut ur bebyggda områden. Direktivet kräver inte övervakning av omgivningsbullrets inverkan på den biologiska mångfalden i EU, och ingen av de besökta medlemsstaterna bedömer detta fenomen.

³⁰ Rapport om genomförandet av direktivet om omgivningsbuller, COM(2023) 139 final.

Handlingsplaner används inte som ändamålsenliga förvaltningsverktyg

47 Handlingsplaner är strategiska verktyg för att hantera luftföroreningar och buller i städer³¹. EU-lagstiftningen kräver att handlingsplaner utarbetas för att ta itu med de huvudsakliga problem som orsakas av luftföroreningar och buller. I vår rapport från 2018 konstaterade vi att luftkvalitetsplanerna inte hade varit tillräckliga för att säkerställa efterlevnad av luftkvalitetsdirektivet³². Vi kontrollerade om planer hade upprättats i de utvalda städerna inom den angivna tidsfristen. Vi kontrollerade också om genomförandet av handlingsplanerna hade övervakats³³ för att säkerställa att de på ett tillfredsställande sätt svarade upp mot utvecklingen i fråga om luftföroreningar och buller. Resultaten av vår granskning av ändamålsenligheten i de utvalda åtgärderna i handlingsplanerna beskrivs i den andra delen av denna rapport (se punkterna [64–90](#)).

Luftföroreningar

48 Om koncentrationen av en förorening som är föremål för övervakning överskrider EU:s gränsvärde eller målvärde är de berörda myndigheterna skyldiga att anta en luftkvalitetsplan. I alla tre städerna hade överskridanden av vissa luftföroreningar registrerats under många år (se [figur 7](#)). Luftkvalitetsplanen bör innehålla lämpliga åtgärder för att säkerställa att överskridandena blir så kortvariga som möjligt.

49 De regionala myndigheterna i Kraków hade utarbetat luftkvalitetsplaner och uppdaterade dem regelbundet. Om myndigheterna inte genomför dem på ett tillfredsställande sätt, kan det regionala miljöinspektoratet utdöma böter. I den senaste rapporten³⁴ drogs slutsatsen att staden hade genomfört de planerade åtgärderna i tid och att de hade lett till påtagliga förbättringar av stadens luftkvalitet, vilket framgår av uppgifterna om partikelkoncentrationer.

³¹ Artikel 23 i luftkvalitetsdirektivet och artikel 8 i direktivet om omgivningsbuller.

³² Punkt 47 i [särskild rapport 23/2018](#).

³³ Bilaga XV, avsnitt A, punkt 8 c i luftkvalitetsdirektivet.

³⁴ Inspektionsrapport WIOS-KRAK 309/2023.

50 I Barcelona antogs luftkvalitetsplaner 2007 och 2014, men den från 2014 förlängdes i avvaktan på att en ny plan skulle antas, vilket ännu inte hade skett vid tidpunkten för revisionen. Genomförandet av åtgärderna i 2014 års plan följs upp, men vi konstaterade att det senaste utkastet till uppdaterad handlingsplan inte innehöll någon heltäckande bedömning av ändamålsenligheten i de åtgärder som redan hade genomförts, och att de flesta hade förlängts trots att ingen kvantifierbar analys gav underlag för detta.

51 I Aten konstaterade vi att de berörda myndigheterna ännu inte hade utarbetat någon luftkvalitetsplan, trots att EU:s gränsvärden hade överskridits under många år. Utkastet till handlingsplan för luftkvalitet, som är resultatet av ett EU-finansierat projekt som avslutades i september 2022, hade ännu inte antagits vid tidpunkten för revisionen. Mot denna bakgrund noterade vi överlappande åtgärder och begränsat samarbete mellan de olika myndigheterna på central nivå och med företrädare för städerna (se punkterna [84](#) och [85](#)).

Buller

52 För att hantera bullerrelaterade frågor, inbegripet bullerminskning, är medlemsstaterna skyldiga³⁵ att utarbeta handlingsplaner för platser nära bullerkällor inom tätbebyggelse och nära större vägar, järnvägar och flygplatser. Den första handlingsplanen skulle vara klar senast 2008 och skulle ha reviderats vart femte år.

53 I Kraków konstaterade vi att handlingsplanerna för tätbebyggelsen hade antagits och uppdaterats med små förseningar. Den senaste planen (2019–2023) innehåller inte bara en förteckning över de åtgärder som planeras för att hantera omgivningsbuller i staden, utan även en analys av de åtgärder som vidtagits inom ramen för den tidigare planen. Endast vissa åtgärder hade genomförts, och staden pekade på budgetbegränsningar som den främsta orsaken till detta. I samband med analysen av ändamålsenligheten i åtgärderna för bullerhantering uppgav de polska myndigheterna att en fullständig anpassning till de nationella bullergränsvärdena i en stor stad som Kraków varken var genomförbar eller möjlig att uppnå.

54 I Barcelona hade handlingsplaner för tätbebyggelsen antagits efter flera års förseningar. De reviderade planerna innehöll ingen analys av effekterna av redan genomförda åtgärder, vilket också var fallet med luftkvalitetsplanerna (se punkt [50](#)).

³⁵ Artikel 8 i direktivet om omgivningsbuller.

55 I Aten hade en handlingsplan för tätbebyggelsen endast utarbetats en gång, år 2014. När revisionen gjordes hade de grekiska myndigheterna ännu inte uppdaterat den.

Kommissionens kontroll av efterlevnaden gjordes inte i tid och var inte helt ändamålsenlig i de utvalda städerna

56 Kommissionen bör se till att EU-lagstiftningen genomförs på ett ändamålsenligt sätt³⁶. Kommissionen kan besluta om att inleda överträdelseförfaranden mot medlemsländer som den anser har brutit mot EU-lagstiftningen³⁷.

Överträdelseförfarandet består av olika steg och kan i slutändan leda till att en medlemsstat dras inför EU-domstolen. Enligt EU-domstolens rättspraxis ligger bevisbördan för den påstådda överträdelsen hos kommissionen. Överträdelser av EU-lagstiftningen bör hanteras skyndsamt³⁸. I de utvalda städerna granskade vi kommissionens insatser för att se till att medlemsländerna följer EU:s lagstiftning om luftföroreningar och buller i tid och på ett ändamålsenligt sätt (se även vår särskilda rapport om efterlevnaden av EU-rätten³⁹).

57 Överträdelser av miljölagstiftningen står för det största antalet ärenden som handläggs av kommissionen, och utgör omkring 20 % av det totala antalet ärenden⁴⁰. Sedan luftkvalitetsdirektivet, direktivet om nationella åtaganden om utsläppsminskning och direktivet om omgivningsbuller trädde i kraft har kommissionen inlett 106 överträdelseförfaranden⁴¹ mot medlemsstater för underlåtenhet att följa direktiven⁴². Av de 106 inledda förfarandena har 51 % (54 ärenden) avslutats medan resten fortfarande pågår. 25 av de 106 förfarandena har hänskjutits till EU-domstolen, som har meddelat domar avseende 22 av dem.

³⁶ Artikel 17.1 i [EU-fördraget](#).

³⁷ Artikel 258 i [EUF-fördraget](#).

³⁸ *EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning, 2017/C 18/02*.

³⁹ Särskild rapport 28/2024 *Efterlevnaden av EU-rätten: kommissionen har förbättrat handläggningen av överträdelseärenden, men det tar fortfarande för lång tid att avsluta dem*.

⁴⁰ *Environmental Implementation Review*, Europeiska kommissionen.

⁴¹ Överträdelseförfaranden, [Europeiska kommissionen](#), hämtad den 25 juli 2024.

⁴² Detta antal omfattar fall av felaktigt genomförande och bristande efterlevnad, men inte underlåtenhet att anmäla, sedan den 25 juli 2024.

58 Om en medlemsstat inte rättar sig efter en dom kan kommissionen hänskjuta ärendet tillbaka till EU-domstolen och begära att den utdömer ekonomiska sanktioner i form av ett standardbelopp och/eller ett dagsvite⁴³. Kommissionen har begärt att en medlemsstat (Bulgarien) ska åläggas ekonomiska sanktioner under 2021 och utfärdade formella underrättelser på grundval av artikel 260 i EUF-fördraget till Frankrike, Italien, Ungern och Polen.

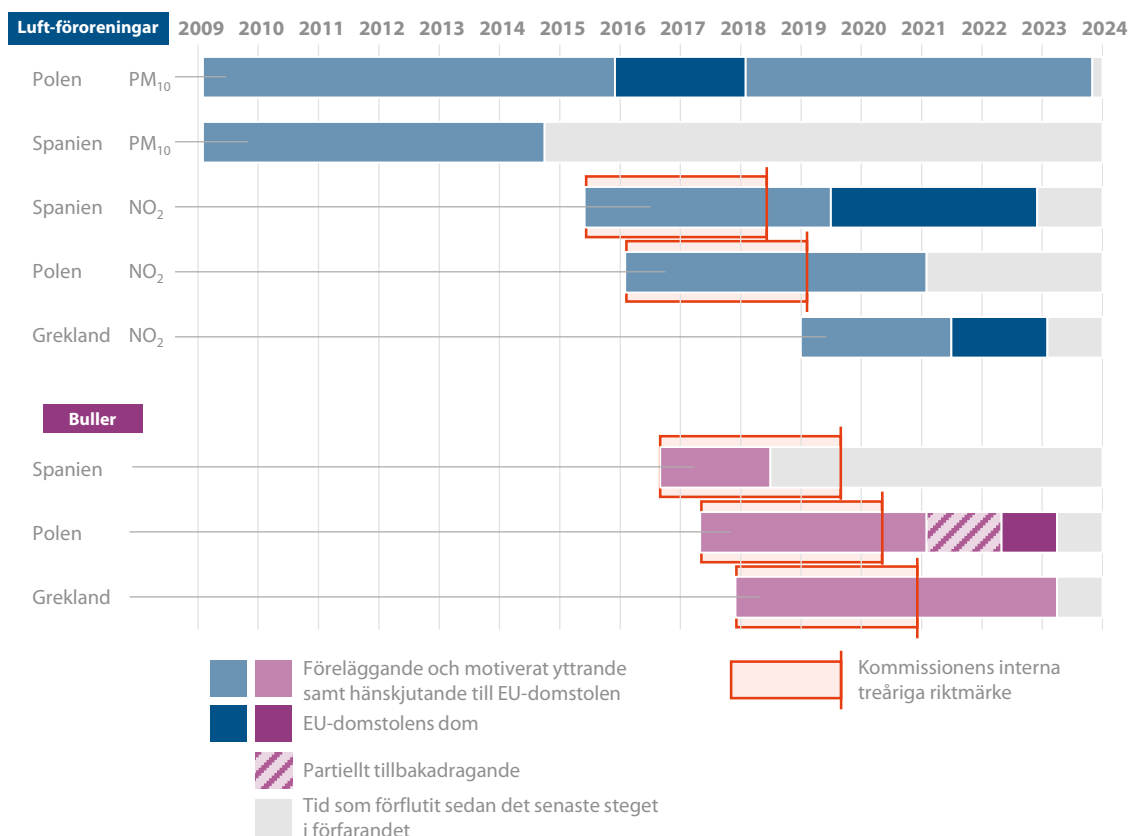
59 Att ett överträdelseförfarande slutförs i rätt tid är avgörande för att det ska få ändamålsenlig verkan. År 2010 åtog sig kommissionen att avsluta överträdelseförfaranden inom tre år från det att de inleddes. I vår särskilda rapport från 2018⁴⁴ drog vi slutsatsen att kommissionens långdragna verkställighetsförfarande ännu inte har säkerställt efterlevnaden av direktivet om luftkvalitet, och vi rekommenderade kommissionen att aktivt använda sig av varje fas i överträdelseförfarandet för att förkorta den tid det tar för mål att avgöras eller hänskjutas till EU-domstolen.

60 Vi tittade närmare på åtta överträdelseärenden som gällde luftkvalitetsdirektivet och direktivet om omgivningsbuller i de utvalda städerna (se [figur 10](#)). Vi fann två ännu ej avgjorda ärenden som hade pågått i över ett årtionde. I fem andra ärenden som vi granskade överskred dessutom förfarandets längd kommissionens interna riktmärke på tre år.

⁴³ Artikel 260 i [EUF-fördraget](#).

⁴⁴ Punkterna 48–54 i [särskild rapport 23/2018](#).

Figur 10 – Överträdelseförfaranden i jämförelse med kommissionens riktmärke



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

61 Enligt kommissionen⁴⁵ är bristande efterlevnad och avsaknad av lämpliga åtgärder för att uppfylla luftkvalitetsnormerna för viktiga föroreningar som uppvisar långvariga överskridanden bland de viktigaste prioriteringarna när det gäller luftkvalitet som bör utlösa en verkställighetsprocess. Vår analys visar att kommissionen i ärenden mot Spanien, Polen och Grekland inledde överträdelseförfarandena först fem, sex och nio år efter att det blivit känt att länderna inte respekterat tidsfristen för NO₂-föroreningar.

62 Kommissionen vann tre mål som anhängiggjorts vid EU-domstolen mot Grekland, Spanien och Polen på grund av överskridanden av koncentrationsgränser för luftföroreningar efter tidsfristen i luftkvalitetsdirektivet (se [tabell 2](#)). I två fall fortsatte överskridandena även efter domstolens dom.

⁴⁵ Ett EU som skyddar: Ren luft för alla, COM(2018) 330 final; informationsutbyte mellan revisionsrätten och kommissionen, maj 2024.

Tabell 2 – Översikt över överträdelseförfaranden mot de utvalda städerna

Land och överträdelseförfarandets nummer	Förorenande ämne	Tidsfrist för att uppnå gränsvärdet i luftkvalitetsdirektivet	År då överträdelseförfarandet inleddes	Har över-skridandet fortsatt? (uppgifter för 2023)	År för hänskjutande till EU-domstolen och målets nummer
Polen (Kraków) INFR(2008)2199	PM ₁₀	2005	2009	ja	2018 C-336/16
Spanien (Barcelona) INFR(2015)2053	NO ₂	2010	2015	nej	2022 C-125/20
Grekland (Aten) INFR(2018)2361	NO ₂	2010	2019	ja	2023 C-633/21

63 Den bristande efterlevnaden av direktivet om omgivningsbuller gäller avsaknaden av strategiska bullerkartor och handlingsplaner. Det är ett problem som gäller för alla de tre medlemsstaterna och städerna. För Polens del inleddes överträdelseförfarandet 2017 och utmynnade i en dom från EU-domstolen 2023. Överträdelseförfarandena mot Spanien och Grekland, som inleddes 2016 respektive 2017, har ännu inte hänskjutits till EU-domstolen. Vid tidpunkten för revisionen, då förfarandena fortfarande pågick, hade inget av de tre länderna uppfyllt de relevanta kraven i direktivet om omgivningsbuller.

Städer har svårt att hantera luftföroreningar och buller ändamålsenligt

64 Medlemsstaterna ska införa åtgärder för att hantera luftföroreningar och buller⁴⁶. Vi kontrollerade ett urval av åtgärder i de utvalda städerna, inklusive sådana som hade en finansieringskomponent från EU, för att bedöma deras bidrag till att minska luftföroreningar och buller. Vi analyserade också de svårigheter som rörde genomförandet av dem och som påverkade deras ändamålsenlighet.

⁴⁶ Artikel 23 i luftkvalitetsdirektivet och artikel 8 i direktivet om omgivningsbuller.

De genomförda åtgärdernas oklara ändamålsenlighet och samhällsutmaningar

65 Vägtrafiken är en av de största bidragande orsakerna till luftföroreningar och buller i EU:s storstäder, vilket även gäller städerna i vårt urval. Följaktligen bör de åtgärder som planeras och genomförs i en stad inriktas på transportsektorn. Vi undersökte om de åtgärder som vidtagits hade varit ändamålsenliga när det gällde att minska luftföroreningar och buller.

Lågutsläppszoner

66 En lågutsläppszon är ett tydligt avgränsat område, vanligtvis en del av en stad, som omfattas av tillträdesbegränsningar som varierar beroende på ett fordonstyp (bil, motorcykel, buss osv.) och dess utsläpp. Syftet är att begränsa trafiken med de mest förorenande fordonen. Lågutsläppszoner infördes för första gången i Sverige 1996. I maj 2024 fanns det 873 städer i EU med aktiva lågutsläppszoner, och ytterligare 25 städer i EU förväntas följa efter senast 2025⁴⁷.

67 Lågutsläppszoner är inte harmoniserade på EU-nivå, eftersom deras genomförande och tillträdesystem, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, måste anpassas till den berörda stadens särskilda behov. Lågutsläppszoner stöds dock av [kommissionen](#) som ser dem som potentiellt ändamålsenliga verktyg för att ta itu med lokala luftkvalitetsproblem, och de ingår i en vägledande förteckning över åtgärder för att minska luftföroreningar i det uppdaterade luftkvalitetsdirektivet⁴⁸.

68 Inrättandet av en lågutsläppszon påverkar människors vardag och företags verksamhet och kan därför bli en känslig fråga. De potentiella fördelarna med renare luft och mindre buller måste till exempel vägas mot behovet av att köpa ett nytt fordon eller ändra resvanor. Efter införandet av lågutsläppszoner kan stadens myndigheter ställas inför rättsliga utmaningar som rör diskrimineringsgrunder eller begränsningar av tillgängligheten och den fria rörligheten⁴⁹. Klagomål mot lågutsläppszoner har lämnats in till nationella domstolar och har i vissa fall lett till att införandet av dem har skjutits upp eller avbrutits.

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

⁴⁸ Del B punkt 2 d i bilaga VIII till det uppdaterade luftkvalitetsdirektivet.

⁴⁹ Förslag till avgörande av generaladvokat M. Bobek i de förenade målen C-177/19 P–C-179/19 P föredraget den 10 juni 2021.

69 I lågutsläppszonen i Aten får privata fordon köra i centrum beroende på Euro-utsläppsnorm och den typ av bränsle som används. Bilar som inte uppfyller normerna får dock fortfarande färdas i lågutsläppszonen varannan dag, baserat på om den sista siffran i registreringsnumret är udda eller jämn (se [figur 11](#)). Detta minskar åtgärdens ändamålsenlighet, eftersom de mest förorenande bilarna fortfarande får komma in i zonen. Dessutom är efterlevnadskontrollen manuell och inte automatiserad till exempel genom användning av kamerasystem.

70 Spansk lagstiftning kräver, i linje med den spanska återhämtnings- och resiliensplanen, att städer med över 50 000 invånare inrättar lågutsläppszoner senast vid utgången av 2023⁵⁰, men en lågutsläppszon infördes i Barcelona redan den 1 januari 2020, med EU-stöd på 3 miljoner euro. Den omfattar 76 % av staden, och tillträdesbegränsningarna infördes gradvis (se [figur 7](#)).

71 Enligt en uppföljningsrapport⁵¹ minskade trafikföreningarna i Barcelona efter införandet av lågutsläppszonen. Resultaten påverkas dock av den minskade trafikvolymen under hela covid-19-perioden. Vår analys visar också att koncentrationen av NO₂ i Barcelona i viss mån minskade redan innan lågutsläppszonen infördes (se [figur 7](#)).

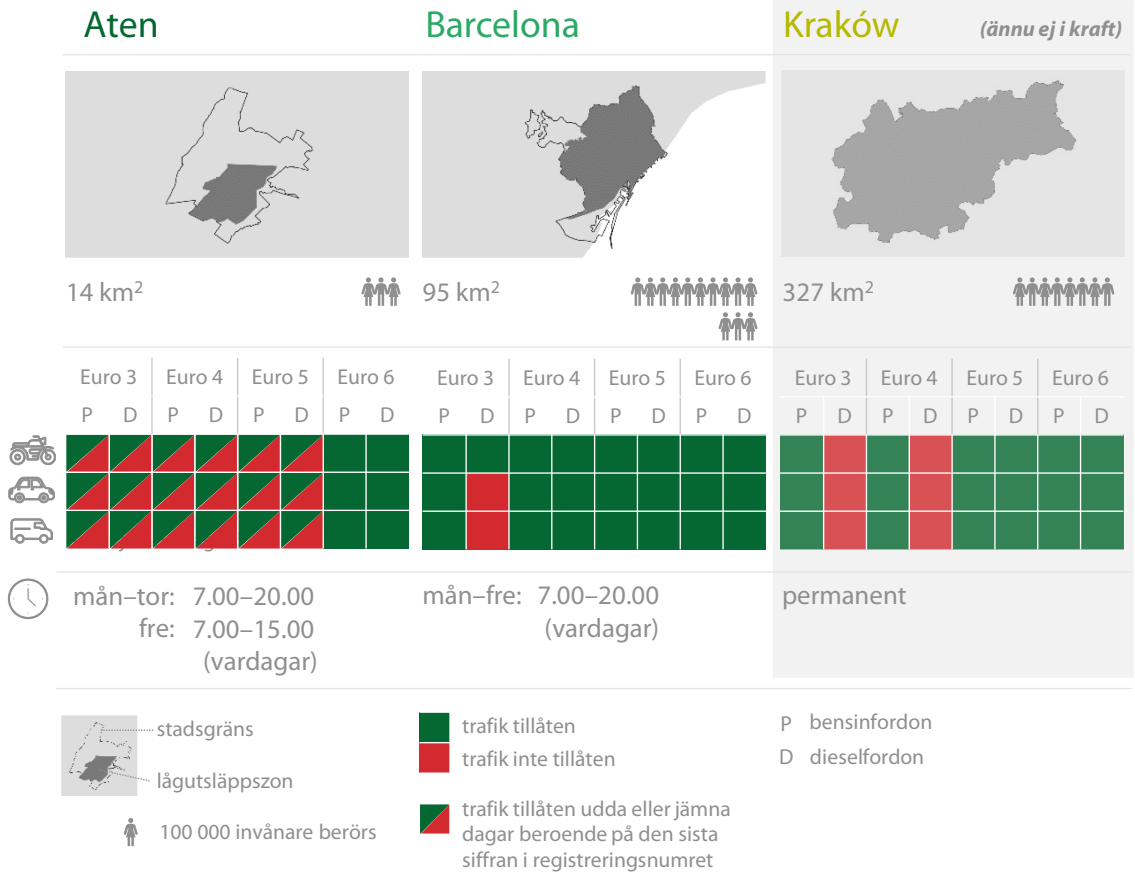
72 Införandet av lågutsläppszonen i Barcelona kantades av problem. I mars 2022 upphävde Kataloniens högsta domstol den kommunala rättsakten om inrättandet av lågutsläppszonen av skäl som bland annat rörde otillräcklig analys av alternativ, zonens effekter och hur begränsningarna skulle påverka grupper av medborgare med lägre ekonomisk kapacitet. Staden Barcelona tvingades därför införa lågutsläppszonen enligt en ny kommunal rättsakt som tog hänsyn till domstolens dom, vilket innebar att tillträde till zonen skulle beviljas utsatta samhällsgrupper genom undantag. Vid tidpunkten för revisionen hade staden ännu inte beslutat om eller hur den befintliga lågutsläppszonen skulle utvidgas.

⁵⁰ Lag 7/2021 av den 20 maj 2021 om klimatförändringar och energiomställning.

⁵¹ Uppföljningsrapport om lågutsläppszonen innanför Barcelonas ringvägar, 2022.

73 Kraków avsåg att införa en lågutsläppszon som omfattande hela staden från och med juli 2024. Tillträdesbegränsningarna skulle införas i två faser och vara beroende av fordonets registreringsdatum och Euro-utsläppsnorm samt typ av drivmedel (se [figur 11](#)). I beslutet om införande av lågutsläppszonen angavs dock inga detaljer om gränserna för området och hur trafiken skulle organiseras. Stadens myndigheter gjorde inte heller någon analys av den samhällsekonomiska nyttan eller kostnaden för att införa lågutsläppszonen⁵². I januari 2024 [upphävde](#) den regionala förvaltningsdomstolen i Kraków beslutet om införande av lågutsläppszonen, och det var fortfarande osäkert vid tidpunkten för revisionen om eller när lågutsläppszonen skulle införas.

Figur 11 – Metoder för utformningen av lågutsläppszoner



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från medlemsstaterna och allmänt tillgänglig information.

⁵² Rapport om åtgärder för att minska transportföroreningar i städer, NIK, 2024.

Superkvarter/gröna stråk

74 Ett superkvarter är ett stadskoncept där gator för motortrafik omvandlas till ytor (mellan husen) där fotgängare och cyklister har företräde framför bilar. I dessa superkvarter planteras växtlighet i syfte att minska luftföroreningar och buller och sänka temperaturen. En [studie från 2022](#) visar att totalt sett kan 40 % av gatorna i vissa städer vara lämpliga för en sådan lösning. Enligt kommissionen kan superkvarter vara ett lämpligt verktyg för att ta itu med lokala luftkvalitetsproblem, och de ingår i en vägledande förteckning över åtgärder för att minska luftföroreningar i det uppdaterade luftkvalitetsdirektivet⁵³.

75 Projektet med superkvarter i Barcelona inleddes 2006 och utvecklades med tiden till ett projekt för "gröna stråk", vilket innebär att fokus flyttades från "gröna kvarter" till ett "nätverk av gröna gator" i hela staden. Projektet för gröna stråk, som stöddes av ett EU-projekt inom faciliteten för återhämtning och resiliens som fick finansiering på 25,9 miljoner euro, var avsett att skapa 33 km "gröna gator", varav 14 % hade uppnåtts vid tidpunkten för revisionen.

Bild 1 – Det gröna stråket Consell de Cent i Barcelona



Källa: Europeiska revisionsrätten.

⁵³ Del B punkt 2 d i bilaga VIII till det uppdaterade luftkvalitetsdirektivet.

76 Åtgärden har hittills gett blandade resultat. På vissa platser har en positiv inverkan på både luftkvalitet och bullernivåer kunnat påvisas, till exempel i superkvarteret Sant Antoni, där NO₂-nivåerna sjönk med 25 %, PM₁₀-nivåerna sjönk med 17 %⁵⁴ och bullernivåerna minskade generellt. I andra superkvarter, såsom det i Hortas, var inverkan på luftkvaliteten antingen marginell eller också ökade faktiskt koncentrationen av luftföroreningar.

77 Hela projektet förväntas uppnå ett miljöresultat i form av en minskning av NO₂-koncentrationerna med cirka 30 % fram till 2030⁵⁵. Detta förutsätter att de gröna stråken genomförs som planerat, vilket kan bli svårt eftersom stadens myndigheter pausade utvecklingen av nya sektioner av de gröna stråken vid årets slut 2022.

78 Vid tidpunkten för revisionen hade den lokala förvaltningsdomstolen dessutom slagit fast⁵⁶ att staden, på grund av de omfattande förändringar som skapandet av de gröna stråken innebär, först borde ha ändrat sina strategiska översiktsplaner för staden. Om domarna bekräftas kommer de berörda gröna stråken att behöva återställas till sitt ursprungliga skick.

79 Genomförandet av åtgärden gav också upphov till andra utmaningar. Trafikbegränsningarna **ledde till** att den kommersiella verksamheten inom ett av superkvarteren ökade med 33 %, och exempelvis barer och restauranger blev nya bullerkällor, särskilt nattetid. Den minskade trafiken på gatorna inom projektområdet medförde fördelar för lokalbefolkningen i form av renare luft och mindre buller, men samtidigt försämrades luftkvaliteten och bullernivåerna på de omgivande gatorna⁵⁷.

⁵⁴ Resultatrapport om miljö- och hälsoeffekter av modellen med superkvarter i Barcelona, projektet Salut Als Carrers (SAC), Agència de Salut Pública de Barcelona, Barcelona, 2021.

⁵⁵ Bedömningsrapport om miljöeffekterna av Barcelonas superkvarter i stadsdelen Eixample, ERF, 2022.

⁵⁶ Dom nr 233/2024 av den 5 september 2023, dom nr 142/2024 av den 30 april 2024 och dom nr 151/2024 av den 19 april 2024.

⁵⁷ Resultatrapport om miljö- och hälsoeffekter av modellen med superkvarter i Barcelona, projektet Salut Als Carrers (SAC), Agència de Salut Pública de Barcelona, 2021.

Elektromobilitet

80 I Aten riktar myndigheterna in sig på åtgärder mot föroreningar från transportsektorn eftersom Grekland har en av de äldsta fordonsparkerna i EU där bilarna har en snittålder på 17 år. Atens myndigheter utarbetade 2021 en mobilitetsplan för staden med bland annat förbättrad kollektivtrafik och ökad elektromobilitet som mål. De planerade åtgärderna omfattar inrättande av buss- och cykelbanor, installation av laddningsstationer för elfordon, utveckling av ren kollektivtrafik och främjande av ökad användning av elcyklar. Vi noterade att intresset var svagt för vissa av de planerade åtgärderna, vilket återspeglar de svårigheter staden står inför när det gäller att genomföra dem (se [ruta 3](#)).

Ruta 3

Grekland – svagt intresse för det EU-finansierade projektet för elektromobilitet

Detta projekt, som finansieras av faciliteten för återhämtning och resiliens och förvaltas av det grekiska infrastruktur- och transportministeriet, syftar till att främja elektromobilitet. Projektet inleddes 2021 och förväntas vara slutfört senast vid utgången av 2025.

Ett delprojekt mål var att installera 4 500 allmänt tillgängliga laddningspunkter före utgången av 2025 (EU-bidrag på 79,8 miljoner euro). I mitten av april 2024 hade ansökningar lämnats in för 459 laddningspunkter, vilket motsvarar endast 10 % av det slutliga målet.

Ett annat delprojekt mål var att förnya taxiflottan (EU-bidrag på 40 miljoner euro). Målet var att ersätta gamla taxibilar med 1 770 elfordon. I mitten av april 2024 hade 110 ansökningar lämnats in, vilket motsvarar endast 6 % av slutmålet.

För båda delprojekten är tidsramen för att uppnå målen snäv, eftersom projektansökningarna ska lämnas in senast den 31 augusti 2025.

Bild 2 – Taxibilar i Aten



© stock.adobe.com/Sergii Figurnyi.

Bristande samordning gör åtgärderna mindre ändamålsenliga

81 Luftföroreningar är gränsöverskridande till sin natur. Utsläpp av vissa luftföroreningar, såsom partiklar eller ozonbildande ämnen, i en region eller ett land kan ha en negativ inverkan på luftkvaliteten i en annan region eller ett annat land, och därför bör de åtgärder som vidtas samordnas med de berörda myndigheterna i angränsande områden⁵⁸. Samordning av åtgärder på olika administrativa nivåer är också en förutsättning för att åtgärderna ska vara ändamålsenliga. I de utvalda städerna kontrollerade vi om myndigheterna samarbetade med varandra för att öka ändamålsenligheten i sina åtgärder.

82 I Kraków är huvudkällan till PM₁₀- och PM_{2,5}-föroreningar förbränning av fasta bränslen för uppvärmning av bostäder. De lokala myndigheterna driver sedan många år tillbaka ett program (se [ruta 4](#)) för att minska sådana utsläpp i staden och erbjuder olika typer av ekonomiska incitament för att övertyga invånarna om att ersätta sina förorenande uppvärmningsanordningar med renare lösningar. Till följd av detta hade 45 000 gamla värmesystem bytts ut i staden, och endast 200 återstod. För att maximera effekten införde Kraków 2019 ett förbud mot uppvärmning med fasta bränslen (t.ex. kol och ved) i hela staden.

Ruta 4

Mindre förorenande värmepannor i Kraków

Det EU-finansierade projektet Pone ZIT (EU-bidrag på 0,7 miljoner euro), som är en liten del av stadsprogrammet, stödde utbyte av anordningar för bostadsuppvärmning med fasta bränslen mot mer ekologiska lösningar. Under projektets löptid (från oktober 2016 till mars 2020) ersattes 334 gamla uppvärmningsanordningar, och den ekologiska effekten i form av minskade partikelutsläpp gjorde att målet kunde nås.

83 Till följd av de åtgärder som vidtagits har koncentrationerna av PM₁₀ och PM_{2,5} minskat avsevärt i Kraków under de senaste åren, men staden har fortfarande svårt att uppfylla EU:s gränsvärden för partiklar (se [figur 7](#) och [bilaga I](#)). Detta beror också på effekterna av föroreningar från angränsande kommuner och regioner som inte har vidtagit liknande åtgärder. Exempelvis står luftföroreningar med ursprung utanför Kraków för PM_{2,5}-nivåer motsvarande cirka 50 % av gränsvärdet⁵⁹.

⁵⁸ Artikel 25 i luftkvalitetsdirektivet.

⁵⁹ Luftkvalitetsplan för regionen Malopolska, 2023.

Bild 3 – Smog i Kraków



Källa: Europeiska revisionsrätten, 2023.

84 I Aten är det inte stadens myndigheter som är direkt ansvariga för förvaltningen och förbättringen av luftkvaliteten, utan miljö- och energiministeriet. Andra centrala myndigheter, såsom ministeriet för infrastruktur och transport, vidtar också åtgärder mot luftföroreningar.

85 Vi noterade både bristande samordning och avsaknad av en tydlig uppgiftsfördelning mellan ministerierna och stadens företrädare. Detta framgår av det faktum att staden och ministeriet utarbetade planer för att genomföra åtgärden för installation av laddningspunkter i Aten (se [ruta 3](#) och punkt [80](#)) utan samarbete eller samordning.

86 I Barcelona vill man minska privatbilismen till förmån för mindre förorenande transportsätt (tunnelbana, buss eller cykel). Utmaningen där består i att alternativa transportmedel inte är sammankopplade mellan kommunerna.

Transportinfrastrukturen inom Barcelona är ganska utvecklad och används i stor utsträckning, men pendlare från storstadsområdet (Storbarcelona) använder fortfarande ofta bil.

87 Vikten av samordning mellan de olika administrativa nivåerna framgår också av de höga ozonvärden som registrerats på Vic-slätten (65 km norr om Barcelona) i Katalonien, där det största antalet av Spaniens årliga överskridanden av tröskelvärdet för ozon registrerats. Forskning⁶⁰ har visat att för att ozonkoncentrationen på Vic-slätten ska kunna minskas avsevärt måste Barcelona stad vidta åtgärder för att minska ozonbildande ämnen.

Otillräcklig bedömning av utfallen av EU-finansierade projekt

88 EU-finansierade projekt bör uppnå sina planerade och mätbara mål. Vi granskade de utvalda projekten (se [bilaga II](#)) för att kontrollera om de genomförts och i vilken mån de bidragit till att minska luftföroreningar och buller.

89 Alla tre städerna i vårt urval utnyttjar olika EU-fonder för att hantera luftföroreningar och buller. De flesta av de mobilitets- och infrastrukturprojekt som vi granskade berörde föroreningskällor, och även om deras huvudsakliga mål kanske inte var direkt kopplade till luftföroreningar och buller, uppgav både de nationella myndigheterna och kommissionen att de var relevanta i detta avseende (se punkt [15](#)).

90 Trots att projekten hade potential att minska luftföroreningar och buller konstaterade vi att deras konkreta effekter inte mättes i nio av de elva fallen (se [ruta 5](#)). Det betyder att dessa åtgärders ändamålsenlighet när det gäller att minska luftföroreningar och buller inte kan bedömas, vilket kan leda till luckor i planeringen av åtgärder för att säkerställa att målen att förbättra luftkvaliteten och minska bullernivåerna uppnås.

Ruta 5

Oplanerade och ouppmätta effekter

I Kraków avsåg ett EU-finansierat projekt (EU-bidrag på 28,8 miljoner euro i löpande priser) utvecklingen av Trasa Łagiewnicka, en av de största infrastrukturinvesteringarna i Kraków. Projektet bestod i att bygga en 2,6 km lång spårvägslinje, inklusive underjordiska stationer och akustiska skärmar. Men miljöeffekten i form av minskade NO₂-utsläpp eller lägre bullernivåer till följd av minskad trafik varken planerades eller mättes och kan därför inte påvisas.

⁶⁰ Massagué m.fl., 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.

Slutsatser och rekommendation

91 EU:s politik verkar för att minska luftföroreningar och buller. Vi konstaterade att trots att EU:s regler varit i kraft i många år var kommissionens och de utvalda medlemsstaternas åtgärder fortfarande inte tillräckligt ändamålsenliga när det gäller att skydda människor och miljö mot luftföroreningar och buller.

92 Vi fann både positiva resultat och brister i genomförandet av EU:s lagstiftning om luftföroreningar och buller i de tre utvalda städerna (se punkterna [22–63](#)). Luftkvaliteten blir bättre, men EU:s luftkvalitetsnormer uppfylls inte konsekvent i de tre utvalda städerna. De har först nyligen börjat närma sig EU:s gränsvärden, vilka snart kommer att bli strängare och närma sig de evidensbaserade nivåer som rekommenderas av Världshälsoorganisationen. Det innebär att dessa städer behöver öka sina ansträngningar för att uppfylla de nya EU-normerna under de kommande åren (se punkterna [23–29](#)).

93 Utsläppen av luftföroreningar minskar i de medlemsstater vi besökte, men framtida minskningsåtaganden kommer sannolikt inte att uppfyllas om inte alla befintliga och kompletterande åtgärder genomförs fullt ut och är ändamålsenliga (se punkterna [30–34](#)).

94 Vi noterar också att tröskelvärdena för bullerrapportering endast omfattar delar av den EU-befolkning som kan vara utsatt för skadliga bullernivåer. Till skillnad från EU:s regler om luftkvalitet finns det inga EU-gränsvärden eller minskningsmål för buller (se punkterna [36–38](#)).

95 Det är svårt att bedöma de framsteg som gjorts för att minska omgivningsbuller. Detta beror främst på brister och förseningar i de flesta EU-medlemsstaters bedömning och rapportering av bullrets omfattning. Avsaknaden av regelbunden bullerkartläggning gör att myndigheterna inte har kunskap om problemets omfattning och om invånarnas exponering för skadliga bullernivåer (se punkterna [40–44](#)). Enligt Europeiska miljöbyråns uppskattningar är det osannolikt att målet för bullerminskning fram till 2030 kommer att uppnås, och antalet människor som är kroniskt störda av transportbuller kan till och med komma att öka (se punkt [45](#)).

96 Enligt EU-lagstiftningen ska städer upprätta planer och vidta olika åtgärder för att motverka luftföroreningar och buller. Vi konstaterade att handlingsplanerna i några fall antingen var försenade eller inte hade utarbetats. Handlingsplaner som inte är ändamålsenliga förhindrar att lämpliga åtgärder vidtas i rätt tid mot luftföroreningar och buller, och avsaknaden av en handlingsplan kan leda till icke samordnade eller till och med överlappande åtgärder (se punkterna [47–55](#)).

97 Vi konstaterade att åtgärder mot buller inte prioriteras i de utvalda städerna, och i bästa fall genomförs de endast delvis (se punkterna [41–42](#), [44](#) och [53–55](#)). Vi anser att avsaknaden av EU-övergripande minskningsmål för omgivningsbuller gör att medlemsstaterna inte prioriterar att vidta ändamålsenliga åtgärder på detta område. Efter att ha jämfört ändamålsenligheten i direktiven om luftkvalitet och nationella åtaganden om utsläppsminskning med direktivet om omgivningsbuller drog vi slutsatsen att förekomsten av luftkvalitetsnormer och nationella utsläppsminskningmål på EU-nivå har gett positiva effekter i form av bättre luftkvalitet (se punkterna [27–29](#) och [32](#)).

Rekommendation – Prioritera åtgärder mot buller

Kommissionen bör bedöma genomförbarheten i att

- a) införa EU-övergripande bullerminskningmål och bullergränser i direktivet om omgivningsbuller,
- b) anpassa tröskelvärdena för rapportering av bullerexponering så långt som möjligt till de värden som rekommenderas av Världshälsoorganisationen.

Måldatum för genomförande: 2029.

98 Kommissionen är skyldig att aktivt övervaka och agera vid medlemsstaters underlåtenhet att följa EU-lagstiftningen. Vi konstaterade att kommissionens strategiska verktyg, nämligen överträdelseförfarandet, är en långdragen process som inte alltid är ändamålsenlig när det gäller att få städerna i fråga att följa EU:s regler om luftföroreningar och buller. Medlemsstaternas bristande efterlevnad av EU-lagstiftningen innebär att insatserna för att minska luftföroreningar och buller, och därigenom mildra de negativa effekterna på EU-invånarnas hälsa i de utvalda städerna, inte var helt ändamålsenliga (se punkterna [56–63](#)).

99 Vi noterade att de utvalda städerna hade svårt att genomföra ändamålsenliga åtgärder (se punkterna [64–90](#)). Vissa lösningar ledde till delvis minskade luftföroreningar och buller. I andra fall hanteras problemet lokalt, men luftföroreningar och buller ökar i angränsande områden (se punkterna [71](#) och [77–79](#)). Ändamålsenligheten på lång sikt är osäker, eftersom genomförandet påverkades av otillräcklig planering, vilket ledde till antingen bristande acceptans hos en del av befolkningen eller ett mycket lågt intresse. Detta leder ofta till att man minskar ner på åtgärderna eller ibland skjuter upp dem (se punkterna [73](#), [78](#) och [80](#)).

100 Vi noterade också en brist på regional samordning, vilket behövs för att hantera gränsöverskridande flöden av luftföroreningar (såsom ozonbildande ämnen eller partiklar) på ett ändamålsenligt sätt och se till att åtgärderna ger önskat resultat. Detta påverkar avsevärt ändamålsenligheten i de åtgärder som vidtas inom en stads administrativa gränser, eftersom städerna själva inte kan ta itu med föroreningar som genereras på annat håll (se punkterna [81–87](#)).

101 Slutligen noterade vi att EU-finansierade projekt med inslag som syftar till att motverka luftföroreningar och buller ofta saknar indikatorer som skulle göra det möjligt att bedöma hur de bidrar till att lösa dessa problem (se punkterna [88–90](#)).

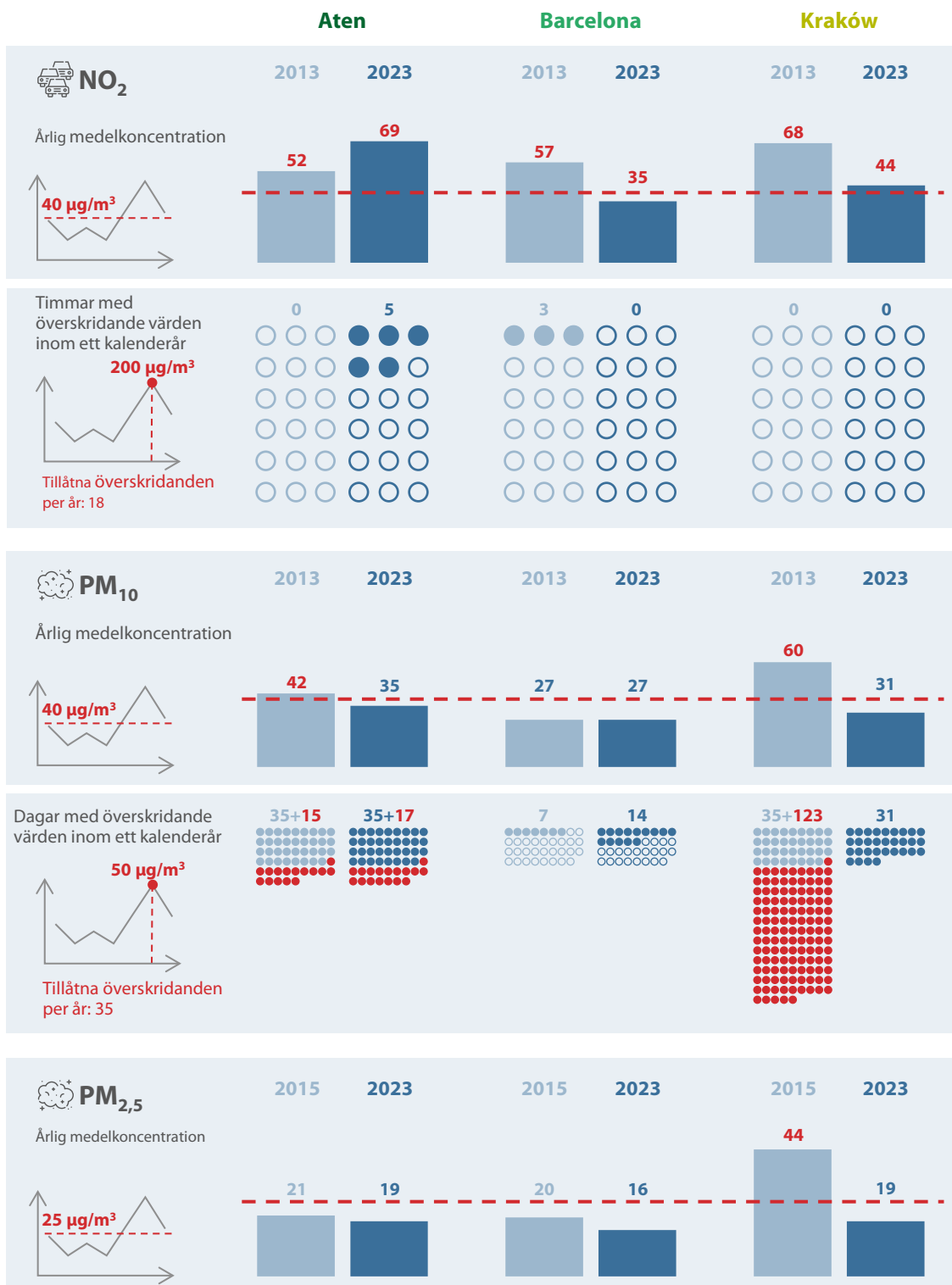
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Joëlle Elvinger som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 20 november 2024.

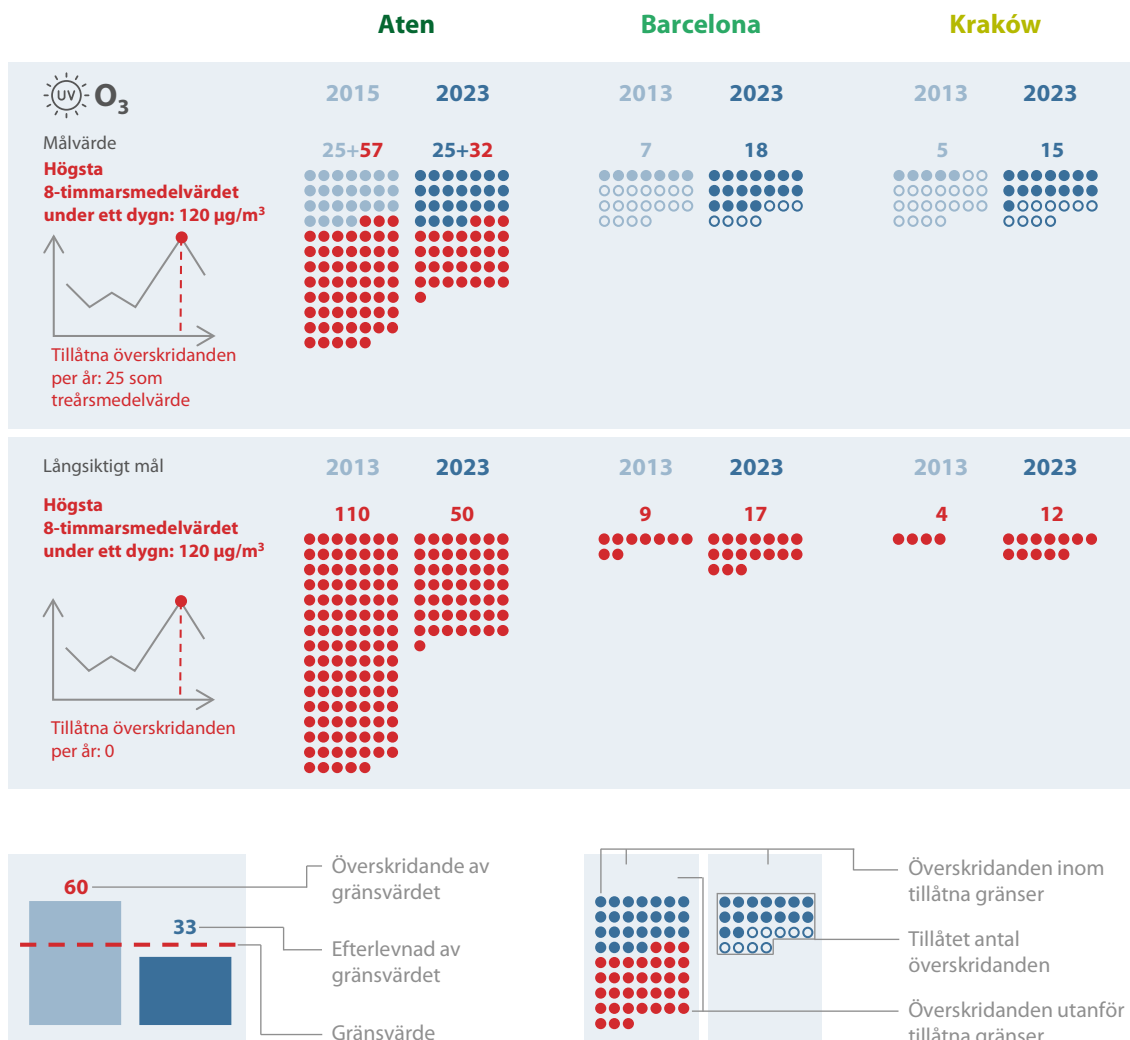
För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Situationen i de utvalda städerna jämfört med EU:s gränsvärden





Not till bilaga I: de värden som visas för NO₂, PM₁₀ och PM_{2,5} motsvarar stadens högsta årliga medelkoncentration såsom den rapporterats av dess mätstationer, med avdrag för bidrag från naturliga källor. För Aten finns inga O₃-målvärden för 2013 och 2014. O₃-värdena motsvarar antalet dagar då det långsiktiga målet i luftkvalitetsdirektivet överskrids, även om det inte finns någon tidsfrist inom vilken det långsiktiga målet ska uppnås.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av tillgängliga uppgifter från Europeiska miljöbyrå som tillhandahållits av medlemsstaterna.

Bilaga II – Granskade projekt

Nr	Stad	Projektrubrik	EU-bidrag och källa (miljoner euro)	Typ av projekt	Indikatorer för luftföroreningar och buller
1	Aten	Stadsförnyelse av Irinis Avenue III	0,5 (ESI-fonder)	Grön infrastruktur	Ja
2	Aten	Utbyggnad av Atens tunnelbana, Haidari-Pireus-linjen	295,3 (ESI-fonder)	Infrastruktur	Nej
3	Aten	E-mobilitet (laddare överallt, elstadsbussar, eltaxi)	220,0 (faciliteten för återhämtning och resiliens)	Infrastruktur	Nej
4	Aten	Life Index-Air, utveckling av ett integrerat verktyg för hantering av exponering för partikulära luftföroreningar	0,8 (Life)	Forskning	Ej tillämpligt
5	Aten	Luftkvalitetsplansamt utrustning och förfaranden för det nationella luftkvalitetslaboratoriet inom miljö- och energiministeriet	0,2 (ESI-fonder)	Planer, utrustning	Ej tillämpligt
6	Barcelona	Gröna stråk och kvarter i Eixample	25,9 (faciliteten för återhämtning och resiliens)	Grön infrastruktur	Nej
7	Barcelona	Lågutsläppszon i Barcelona	3,0 (faciliteten för återhämtning och resiliens och ESI-fonder)	Infrastruktur	Nej
8	Barcelona	Tunnelbanestationen Ernest Lluch	16,7 (ESI-fonder)	Infrastruktur	Nej
9	Barcelona	Bicivia	13,1 (ESI-fonder)	Infrastruktur	Nej
10	Kraków	Utsläppsminskingsprogram för staden Kraków	0,7 (ESI-fonder)	Uppvärmning	Ja
11	Kraków	Parken Zabłocie och stationen Wisła	0,3 (ESI-fonder)	Grön infrastruktur	Nej
12	Kraków	Spårvägslinje längs Trasa Łagiewnicka	28,8 (ESI-fonder)	Infrastruktur	Nej
13	Kraków	Medborgarinitiativ: Anpassning av städer för morgondagen	0,5 (Life)	Grön infrastruktur	Nej
			605,8		

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från medlemsstaterna.

Förkortningar

EUF-fördraget: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

NH₃: ammoniak.

NM VOC: lättflyktiga organiska ämnen utom metan.

NO₂: kvävedioxid.

O₃: marknära ozon.

PM: partikulärt material; partiklar.

SO₂: svaveldioxid.

WHO: Världshälsoorganisationen.

Ordlista

Euro-utsläppsnormer: normer för lätta fordons utsläpp som definieras genom en rad EU-förordningar (Euro 1 till Euro 6).

Life: ett finansieringsinstrument som stöder genomförandet av EU:s miljö- och klimatpolitik genom medfinansiering av projekt i medlemsstaterna.

luftkvalitetsplan: dokument som utarbetats av en medlemsstat över luftkvalitetszoner där koncentrationen av luftföroreningar överskrider EU:s gränsvärde eller målvärde.

luftkvalitetszoner: geografiska områden, exempelvis tätbebyggelser, som en medlemsstat delar in sitt territorium i för att bedöma och övervaka luftkvaliteten.

sjukdomsbörda: Världshälsoorganisationens mått på i vilken utsträckning sjukdom påverkar livet i en viss befolkning, baserat på dödlighet (år som går förlorade på grund av förtida dödsfall) och sjuklighet (levnadsår som påverkas av sjukdom).

strategisk bullerkarta: grafisk återgivning av ett visst områdes totala exponering för buller från särskilda källor.

subsidiaritetsprincipen: princip som innebär att EU endast ska vidta åtgärder om det är ändamålsenligare än åtgärder på nationell, regional eller lokal nivå.

tätbebyggelse: stadsområde med hög befolkningstäthet; i EU-sammanhang ett tätortsområde med mer än 250 000 invånare vid tillämpningen av luftkvalitetsdirektivet och mer än 100 000 invånare vid tillämpningen av direktivet om omgivningsbuller.

överträdelseförfarande: förfarande som innebär att kommissionen vidtar åtgärder i olika skeden mot en EU-medlemsstat som inte uppfyller sina skyldigheter enligt EU-lagstiftningen.

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Joëlle Elvinger är ordförande. Revisionen leddes av ledamoten Klaus-Heiner Lehne med stöd av Thomas Arntz (kanslichef), Marc-Oliver Heidkamp (attaché), Emmanuel Rauch (förstachef), Katarzyna Radecka-Moroz (uppgiftsansvarig) samt Milan Šmíd, Anna Zalega, Vasileia Kalafati och Jonas Kathage (revisorer). Laura Mcmillan gav språkligt stöd och Judita Frangež var sekreterare.



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

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2025

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och återanvändning av handlingar.

Om inget annat anges (till exempel i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Bild 2 i ruta 3: © [stock.adobe.com/Sergii Figurnyi](https://stock.adobe.com/Sergii_Figurnyi).

Ikoner och bilder i figurerna 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 och 11 samt i bilaga I: Dessa har tagits fram med hjälp av resurser från flaticon.com. © Freepik Company S.L. Med ensamrätt.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

SÅ HÄR CITERAR DU RAPPORTEN:

Europeiska revisionsrätten, [särskild rapport 02/2025](#) *Föroreningar i städer i EU: städerna har fått renare luft men är fortfarande för bullriga*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025.

HTML	ISBN 978-92-849-3733-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/4252648	QJ-01-24-041-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3734-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/7941526	QJ-01-24-041-SV-N

Luftföroreningar och buller kan skada vår hälsa, särskilt i stadsområden, där de flesta av EU:s invånare bor. Vi kontrollerade hur städerna i vårt urval har genomfört de EU-bestämmelser som är utformade för att bättre skydda vår hälsa. Vi konstaterade att luftkvaliteten blir bättre men att luftkvalitetsnormerna inte alltid är uppfyllda eller har uppfyllts först nyligen. Vi konstaterade också att våra städer fortfarande är för bullriga. Vi anser att avsaknaden av EU-övergripande minskningsmål för omgivningsbuller gör att medlemsstaterna inte prioriterar att vidta åtgärder på detta område. Vi noterar också att tröskelvärdena för bullerrapportering endast omfattar delar av den EU-befolkning som kan vara utsatt för skadligt buller. Vi rekommenderar åtgärder för att minska de skadliga bullernivåerna.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors