

Kestlik pendelränne linnapiirkondades

Edasiliikumine toimub, kuid sihile jõudmiseks on vaja otsustavat tegutsemist kohalikul tasandil



Sisukord

Punkt

01–24 | Põhisõnumid

01–05 | Miks on see valdkond oluline?

06–24 | Meie leiud ja soovitused

25–108 | Meie tähelepanekutest lähemalt

25–59 | Komisjoni pidevad jõupingutused ELi linnalise liikumiskeskonna raamistiku tugevdamiseks olid osaliselt edukad

29–44 | Konsensuse saavutamine ELi õigusraamistiku tugevdamise suhtes võttis aega ja linnalise liikumiskeskonna eesmärgid on endiselt laialivalguvad

45–51 | Vaatamata mõningasele kattuvusele hindasid linnad komisjoni arvukaid toetusalgatusi

52–59 | Komisjoni järelevalve on olnud piiratud, osaliselt seetõttu, et linnalise liikumiskeskonna andmete esitamine on kohustuslik alles alates 2027. aasta lõpust

60–94 | Enamik auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavasid sisaldas asjakohaseid meetmeid, kuid neis esines lünki piirkonna katvuses ja seires

64–68 | Enamiku kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade pindala katvus oli ebapiisav, välistades seega teatava osa pendelrändevoogudest

69–86 | Enamik auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavasid sisaldab ligipääsetavuse ja heitkoguste vähendamise meetmeid, autode kasutamist takistavaid meetmeid oli aga vähem

87–94 | Auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade rakendamine ja järelevalve ei ole tagatud

95–108 | Auditeeritud projektid toetasid kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade eesmäärke, kuigi mitte kõik ei avaldanud olulist mõju pendelrändajate vajaduste täitmisele

96–99 | Hoolimata mõningatest puudustest valikumenetlustes viidi kõik auditeeritud projektid kooskõlla kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadega

100–108 | Peaaegu kõik auditeeritud projektid saavutasid oma kavandatud väljundid, kuid palju väiksem osa neist avaldas pendelrändajate vajaduste täitmisele mingit märkimisväärset mõju

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Auditeeritud projektide nimekiri

III lisa. Näiteid komisjoni toetusalgatustest

IV lisa. Pendelrändevood

V lisa. Kestliku liikuvuse eesmärgid

VI lisa. Liikuvusuuringute otstarbekust mõjutavad küsimused

VII lisa. Juurdepääsetavus 45 minuti jooksul

VIII lisa. Kaardid linnalähipiirkondadest töökohta reisimiseks kuluva aja kohta

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

Põhisõnumid

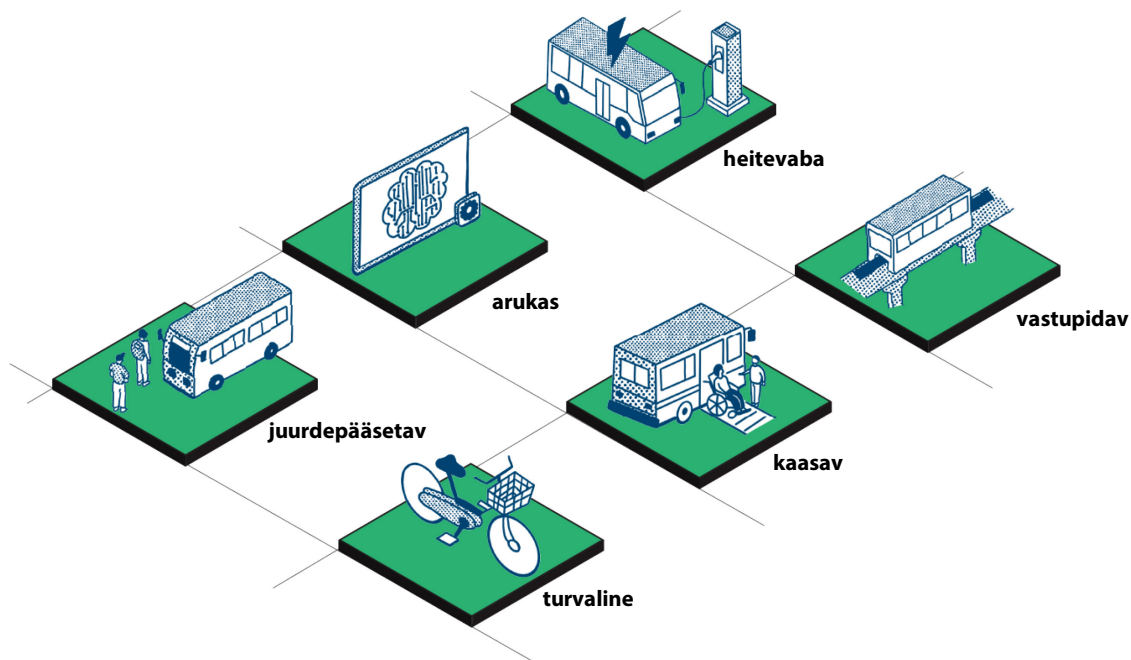
Miks on see valdkond oluline?

- 01** Linnaline liikumiskeskond, mis hõlmab inimeste ja kaupade liikumist linnapiirkondades, mõjutab ligikaudu 75% ELi elanikkonnast. Töövõimalused ja majanduslik aktiivsus koonduvad linnapiirkondadesse, mille tulemuseks on tihe pendelränne. Rahvastiku kasv on kiirem ümbritsevates pendelrändepiirkondades kui linnakeskustes, mis näitab suundumust eeslinnastumise suunas¹.
- 02** Linnalist liikumiskeskonda hallatakse peamiselt kohalikul tasandil. Komisjoni 2021. aasta linnalise liikumiskeskonna raamistik² on määratletud kestlik liikuvus linnapiirkondades mitmes põhimõttes (*joonis 1*). Selleks tuleb keskenduda inimkesksetele mitmeliigilistele linnatranspordisüsteemidele, mis pakuvad aktiivset, kollektiivset ja jagatud liikuvust, mida toetavad vähese heitega ja heitevabad lahendused.

¹ OECD (2012), *Redefining „Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Paris.

² COM(2021) 811.

Joonis 1 | Kestliku liikuvuse põhijooned linnapiirkondades



Allikas: kontrollikoda, kohandatud komisjoni uue ELi linnalise liikumiskeskonna raamistiku põhjal (2021).

- 03** Kestliku linnalise liikumiskeskonna edendamisel on mitmeid eeliseid, sealhulgas kasvuhoonegaaside heite, ummikute ja sõiduaja vähendamine ning õhu- ja elukvaliteedi parandamine. Üks keerulisemaid ülesandeid selle juures on pakkuda atraktiivseid alternatiive autode kasutamisele.
- 04** Kestliku liikuvuse suurendamiseks edendas komisjon [kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade](#) kontseptsiooni. Need on määratletud kui strateegilised liikuvuskavad, mille eesmärk on parandada kestlikul viisil inimeste, ettevõtete ja kaupade juurdepääsu funktsionaalsele linnaalale ja seal liikuvust. Statistilistel eesmärkidel on mõiste „funktsionaalne linnaala“ ELi tasandil määratletud kui linn koos selle pendelrändepiirkonnaga, kusjuures viimane on linna ümbritsev piirkond, mille töötavatest elanikest vähemalt 15% töötab selles linnas.

- 05** Auditi eesmärk oli hinnata meetmeid, mida komisjon ja liikmesriikide asjaomased ametiasutused on võtnud, et toetada pendelrändajate kestlikku transporti suurtes suurlinnapiirkondades. Sel eesmärgil uurisime, kas i) komisjoni seadusandlikud, poliitilised ja toetusmeetmed olid tõhusa pendelrände transpordi pakkumisel asjakohased; ii) kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade kavandamine, rakendamine ja järelevalve valimisse kaasatud kuues liikmesriigis (Tšehhi, Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Poola, Portugal) asjaomaste ametiasutuste poolt oli eesmärgipärane; iii) valimisse kuulunud 21 ELi rahastatud projekti valimine, rakendamine ja tulemused olid kestliku pendelrände probleemide lahendamisel tõhusad. Loodame, et meie tähelepanekud on komisjonile kasulikud oma poliitika edenemise hindamisel, pidades silmas tulevasi uuendusi ja nendega seotud suuniseid. Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud [l lisas](#).

Meie leiud ja soovitused

- 06** Kokkuvõttes järeldame, et komisjoni pidevad jõupingutused on tõhustanud ELi õigusraamistikku linnalise liikumiskeskonna valdkonnas. Eelkõige näeb õigusraamistik nüüd ette kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade koostamist 431 linnapiirkonna jaoks. Leidsime siiski mitmesuguseid puudusi, mis kahjustavad kavade tõhusust, eelkõige seoses pendelrändevõogude katvusega ning ambitsioonikuse tasemega inimeste reisirahjumuste suunamisel autokasutusest eemale. Edasine areng sõltub peamiselt kohaliku tasandi meetmetest.

Komisjoni pidevad jõupingutused ELi linnalise liikumiskeskonna raamistiku tugevdamiseks olid osaliselt edukad

- 07** Transpordi valdkonnas peavad kõik ELi tasandi meetmed olema kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, mis tähendab, et EL peaks tegutsema ainult siis, kui eesmäärke on võimalik paremini saavutada pigem ELi meetmetega kui liikmesriikide üksi tegutsedes.
- 08** 20 aastat pärast seda, kui komisjon tunnustas linnalise liikumiskeskonna kavandamise eeliseid, muudeti selline kavandamine 2024. aastal vastu võetud üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) määruse läbivaatamisega kohustuslikuks 431 linnapiirkonnale (transpordisõlmed). Enne liikmesriikidelt sellise nõude jaoks piisava toetuse saamist oli komisjon aktiivselt edendanud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade koostamist.

09 Kuigi määrusega tugevdati raamistikku, ei sisaldanud see

- nõuet, et liikmesriigid tagaksid kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade vastavuse ELi suunistele;
- komisjoni soovitatud näitajaid (nt transpordiliikide osakaal), andes komisjonile selle asemel volitused määrata kindlaks: i) piiratud arvul linnalise liikumiskeskonna näitajaid; ii) meetodika andmete kogumiseks ja esitamiseks liikmesriikide poolt. See tõi kaasa viivituse, kuna rakendusakti ei ole veel vastu võetud. Lisaks ei ole veel kindlust, et sellesse lisatakse näitaja, mis mõõdaks muutusi transpordiliikide osakaalus. Ometi on see keskse tähtsusega hindamaks, kas linnaline liikumiskeskond on muutumas kestlikumaks (punktid 25–35 ja 55).

10 Suurem rõhuasetus kestlikule linnalisele liikumiskeskonnale kajastub ka ELi rahastamisprogramme (ühtekuuluvuspoliitika fondid, Euroopa ühendamise rahastu ning taaste- ja vastupidavusrahastu) reguleerivates eeskirjades ja kokkulepetes (punktid 36–37).

11 ELi linnalise liikumiskeskonna strateegilise raamistiku eesmärk on toetada ELi siduvaid kliimaeesmärke, edendades kestlikku transporti ja aidates seeläbi vähendada heitkoguseid. ELi õiguses on sätestatud siduvad riiklikud eesmärgid kasvuhoonegaaside heite üldiseks vähendamiseks, kuid ei ole ette nähtud eraldi eesmärke üksnes transpordisektorile. Nii on eri sektorites rakendatavad meetmed liikmesriikide otsustada. Seetõttu ei seatud linnade tasandil või linnalisele liikumiskeskonnale eraldi mingeid eesmärke. Samuti ei ole ELi õiguses seatud mingeid eesmärke seoses ühelt transpordiliigilt teisele üleminekuga (suunates liiklejaid kasutama kestlikumaid transpordiliike), hoolimata selle asjakohasusest keskkonnatoime ja transpordi tõhususe seisukohast. Üldiselt ei olnud ELi linnalise liikumiskeskonna poliitika eesmärgid kuigi konkreetsed (punktid 38–44).

12 Komisjon võttis linnade toetamiseks järgmised meetmed.

- Rakendas arvukalt toetusalgatusi (suutlikkuse suurendamine, tavade jagamine ja juhendamine), mis on küll kohalike omavalitsuste poolt hinnatud, kuid kattuvad osaliselt, tuues kaasa keerulise maastiku, milles võib linnavõimudel olla keeruline orienteeruda (punktid 45–50).
- Avaldas kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade koostamise suunised, mida täiendati rohkem kui 30 juhendiga kitsamatel teemadel. Kuna suunistes ei käsitleta veel kõiki asjakohaseid aspekte ja kohati puudub neis ajakohastatud teave või kooskõla TEN-T määruses sätestatud kestliku linnalise liikumiskeskonna kava suunistega, tegeleb komisjon nende ühtlustamise ja ajakohastamisega (punktid 51 ja 83).

- 13** Komisjon ei ole oma poliitika mõju veel jälginud, välja arvatud mõned tulevaste poliitiliste otsuste ettevalmistamiseks tehtud hindamised, sest linnalise liikumiskeskonna andmete esitamine on liikmesriikidele kohustuslik alles alates 2027. aasta lõpust. See põhineb näitajatel ja metoodikal, mille komisjon peab rakendusaktis veel kindlaks määrama (punktid 52–59).



1. soovitus

Suurendada liikmesriikide ametiasutustele antavat toetust

Soovitame komisjonil:

- a) täiendada oma kehtivaid kestliku linnalise liikumiskeskonna kava suuniseid, hõlmates kõiki kavas käsitletavaid asjakohaseid aspekte, eriti seda, kuidas kõige paremini rakendada i) funktsionaalsete linnaalade kontseptsiooni ja ii) jagatud liikuvust linnalähipiirkondades, samuti seda, kuidas kõige paremini integreerida maakasutus ja ruumiline planeerimine liikuvuse planeerimisega;
- b) luua ühtne teabepunkt, et teavitada liikmesriikide ametiasutusi võimalustest, mida pakuvad mitmesugused olemasolevad toetusalgatused (nt rahastamise või suutlikkuse suurendamise alal).

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta 4. kvartal.



2. soovitus

Jälgida transpordiliikide osakaalu

Näitajaid käsitleva rakendusakti ettevalmistamise raames peaks komisjon tegema liikmesriikidega koostööd, et määrata kindlaks transpordiliikide osakaalu näitaja, mis on kestliku liikuvuse poliitika oluline element ja mis peaks põhinema järjepideval andmekogumismetoodikal.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2026. aasta 4. kvartal.

Enamik auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavasid sisaldas asjakohaseid meetmeid, kuid neis esines lünki piirkonna katvuses ja seires

- 14** Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava tulemuslikkuse seisukohast on väga oluline kindlaks määrata piirkond, mida kava hõlmab: piirkond peaks hõlmama kõiki asjakohaseid pendelrändevooge. TEN-T määruse kohaselt peavad kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad sisaldama funktsionaalset linnaala, mis hõlmab pendelrändepiirkondi selles linnapiirkonnas või selle läheduses. See tähendab koostööd ja koordineerimist riiklike ja kohalike ametiasutuste vahel ning halduspiiride üleselt (punktid [60–64](#)).
- 15** Kõigis kuues auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavas peale ühe määrati alad kindlaks halduspiiride, mitte pendelrändevoogude alusel, jättes seega tähelepanuta nende voogude mõnikord märkimisväärse osakaalu, mis ulatus auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade puhul 4%-st 64%-ni. Selle põhjuseks on peamiselt ebapiisav koordineerimine kohalike omavalitsuste vahel ja nende volituste puudumine oma piiridest väljaspool (punktid [65–68](#)).



3. soovitus

Edendada kestliku linnalise liikumiskeskonna kavades nõuetekohast geograafilist katvust

Komisjon peaks kontrollima, kas talle esitatud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad hõlmavad asjaomaste linnade funktsionaalseid linnaalasid, nagu näeb ette TEN-T määrus. Kui kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad selliseid alasid ei hõlma, peaks komisjon tegema olukorra lahendamiseks koostööd liikmesriikide ametiasutustega (eelkõige kestliku linnalise liikumiskeskonna kava riiklike kontaktpunktidega).

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028. aasta 4. kvartal.

- 16** Enamik meie auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavades sisaldas meetmeid ja/või eesmärgi, mis hõlmasid kestliku liikuvuse eri aspekte. See sisaldas:
- paremat juurdepääsu kõigile kasutajatele (st juurdepääs esmatähtsatele kaupadele ja teenustele ning töökohtadele) selliste arengute kaudu nagu mitmeliigilisus, nõudetransport ja jagatud liikuvus;
 - transpordisektori kasvuhoonegaaside heite vähendamist, edendades kestlikke transpordiliike, näiteks rakendades vähese heitega alasid ja soodustades aktiivset liikuvust, nagu jalgrattasõit või kõndimine (punktid [69–79](#)).
- 17** Auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavades seatud eesmärgid heitkoguste vähendamiseks vastavates linnapiirkondades ei olnud enamasti täielikult kooskõlas riiklikul tasandil seatud eesmärkidega ega nendega võrreldavad. Sellisele olukorrale aitasid kaasa vastavusse viimise tagamise protsessi puudumine ning vastavate dokumentide ettevalmistamise või ajakohastamise erinev ajakava (punktid [80–81](#)).
- 18** Hoolimata mõningatest headest näidetest ei sisaldanud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad sageli meetmeid isikliku auto kasutamise vähendamiseks. Kuigi enamik kestliku linnalise liikumiskeskonna kavades sisaldas parkimiskorraldusmeetmeid (nt parkimispiirangud teatavates piirkondades), sisaldasid neist ainult pooled meetmeid muudes aspektides, nagu maakasutus ja ruumiline planeerimine ning töötajate liikuvuse haldamine tööandjate poolt (punktid [82–86](#)).
- 19** Kuue külastatud liikmesriigi riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused ei jälgi kestliku linnalise liikumiskeskonna kava rakendamist. Kuuest auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavast kahe üle teevad aga järelevalvet asjaomased kohalikud ametiasutused ja veel kaks kohalikku ametiasutust kavatsevad seda teha. Kahe kava, mille üle praegu järelevalvet tehakse, rakendamise tulemuslikkust takistasid osaliselt kohalike omavalitsuste volituste puudumine ja rahastamispiirangud. Kuigi piisav rahastamine on edu saavutamiseks väga oluline, sisaldasid ainult kaks praegu jälgitavat kestliku linnalise liikumiskeskonna kava üksikasjalikku teavet rahastamisvajaduste kohta ja isegi need viitasid ainult võimalikele rahastamisallikatele nende vajaduste katmiseks (punktid [87–91](#)).
- 20** Seireandmed kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade üldise mõju kohta kestlikule pendelrändele ja transpordiliikide osakaalule ei olnud kättesaadavad. Kuigi kuue liikmesriigi asjaomased asutused korraldasid teatavate ajavahemike järel liikuvusuuringuid, vähendasid ajastuse ja katvusega seotud probleemid nende uuringute kasulikkust (punktid [92–94](#)).

Auditeeritud projektid toetasid kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade eesmäärke, kuigi mitte kõik ei avaldanud olulist mõju pendelrändajate vajaduste täitmisele

21 21 auditeeritud projektist koosneva valimi puhul leidsime, et (punktid [95–96](#), [99](#) ja [103–105](#)):

- kõik projektid olid kooskõlas asjaomase kestliku linnalise liikumiskeskonna kavaga või muu asjakohase liikuvusstrateegiaga, kuigi projektide valiku eest vastutavad asutused seda kriteeriumi alati ei hinnanud;
- enamikku projektidest toetas vajaduste hindamine;
- ülekaalukas enamus lõpetatud projektidest saavutas oma kavandatud väljundid täielikult;
- kõigil 12 projektil, mille kohta oli hindamiseks piisavalt andmeid, oli teatav mõju pendelrändajate vajadustele, kuigi erineval määral: pooltel neist oli märkimisväärne positiivne mõju, ülejäänute mõju jäi aga projektide kavandamise ja rakendamise puuduste tõttu tagasihoidlikumaks.

22 Leidsime projekte valivate ametiasutuste tehtud kontrollides järgmised puudused (punkt [97](#)).

- Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogrammist rahastatavate projektide puhul algas nende kooskõla hindamine asjaomaste kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadega alles aastail 2021–2027 rahastatud projektidega.
- Kahes auditeeritud liikmesriigis taaste- ja vastupidavusraha rahastatud projektide puhul ei kontrollitud nende vastavust asjakohastele kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadele või puudusid sellise kontrolli kohta tõendid.

23 Mitmes projektis (kaheksas projektis 21-st), eelkõige neis, mida rahastati Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogrammist ning taaste- ja vastupidavusraha rahastust, ei olnud tulemusnäitajaid kindlaks määratud. Kahes liikmesriigis, kus projektid sisaldasid näitajat kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise mõõtmiseks, võeti vähendamise arvutamisel aluseks ebapiisavad meetodid. ELi tasandil ei olnud metoodikat kindlaks määratud (punktid [100–102](#)).

- 24** Meie simulatsioon igast auditeeritud liikmesriigist ühe projekti võimaliku mõju kohta pendelrändajate sõiduaja lühendamisele näitas (ehkki mööndustega), et kahel juhul kuuest oli ühistransport tiptundidel kiirem kui auto, mis näitab potentsiaali olukorra parandamiseks (punktid [106–108](#)).



4. soovitus

Tagada usaldusväärne metoodika kasvuhoonegaaside heitkoguste muutuste mõõtmiseks

2027. aastale järgneva mitmeaastase finantsraamistiku jaoks peaks komisjon välja töötama sobiva metoodika kasvuhoonegaaside heitkoguste muutuste mõõtmiseks, mida ELi vahenditest rahastatavate transpordiprojektide toetusesaajad saavad kasutada vastavate näitajate kohta usaldusväärsete andmete esitamiseks.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028. aasta 4. kvartal.

Meie tähelepanekutest lähemalt

Komisjoni pidevad jõupingutused ELi linnalise liikumiskeskonna raamistiku tugevdamiseks olid osaliselt edukad

- 25** Vastutus transpordipoliitika eest on jagatud ELi ja liikmesriikide vahel³. Seetõttu peavad kõik ELi tasandi meetmed selles valdkonnas olema kooskõlas Euroopa Liidu lepingus sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega⁴. See tähendab, et EL peaks tegutsema ainult siis, kui eesmärged on võimalik paremini saavutada pigem ELi meetmetega kui liikmesriikide üksi tegutsedes.
- 26** Linnalist liikumiskeskonda, mis on transpordipoliitika üks aspekt, hallatakse riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. See on tihedalt seotud komisjoni siduva eesmärgiga muuta EL 2050. aastaks kliimaneutraalseks. 2021. aasta Euroopa kliimamääruses⁵, milles see eesmärk on sätestatud, on seatud ka siduv eesmärk 2030. aastaks, nimelt vähendada kasvuhoonegaaside heidet vähemalt 55% (võrreldes 1990. aastaga).
- 27** Iga poliitika ja strateegia peaks algama usaldusväärsest olukorra analüüsist, mille jaoks on vaja koguda asjakohaseid ja usaldusväärseid andmeid. Samu andmeid on vaja edusammude hindamiseks ja parimate tavade jagamiseks.

³ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 4.

⁴ Euroopa Liidu lepingu artikkel 5.

⁵ Määrus (EL) 2021/1119.

28 Hindasime, kas:

- ELi poliitikadokumendid ja õigusaktid sisaldasid asjakohaseid sätteid, et edendada linnade kooskõla ELi linnalise liikumiskeskonna eesmärkidega;
- komisjoni toetusalgatused (suutlikkuse suurendamine, tavade jagamine, suunised) olid eesmärgipärased;
- komisjon jälgis linnalise liikumiskeskonna valdkonnas tehtud edusamme asjakohaselt.

Konsensuse saavutamine ELi õigusraamistiku tugevdamise suhtes võttis aega ja linnalise liikumiskeskonna eesmärgid on endiselt laialivalguvad

29 Linnalisel ja linnalähiliikuvusel on keskne roll ELi kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärkide saavutamisel. Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavandamine on linnade jaoks vahend maakasutuse, transpordiharjumuste ja transporditaristu terviklikuks käsitlemiseks, et parandada transpordi kestlikkust, ohutust ja tõhusust.

30 Hindasime muudatusi ELi strateegilises ja õigusraamistikus seoses linnalise liikumiskeskonna kavandamise, transpordist tuleneva kasvuhoonegaaside heite ja sellega seotud eesmärkidega.

Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavandamise kohustuslikuks muutmiseks paljudes linnapiirkondades kulus 20 aastat, kuid ELi suunistega vastavusse viimine on endiselt vabatahtlik

31 Juba 2004. aastal tegi komisjon linnastrateegias⁶ kindlaks vajaduse nõuda enam kui 100 000 elanikuga pealinnadelt säästva linnatranspordi kavade vastuvõtmist ja rakendamist (mis hõlmab transpordi ja maakasutuse planeerimist, kohalikul tasandil seatud eesmärgi ja edusammude jälgimise süsteemi). See nõue vormistati ametlikult alles 2024. aastal õigusaktiga, nimelt üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) läbivaadatud määrusega⁷. Vahepeal arendati säästva linnatranspordi kavadest välja uus kontseptsioon: kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade. Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade peamisi omadusi on kirjeldatud [joonisel 2](#).

⁶ COM(2004) 60.

⁷ Määrus (EL) 2024/1679 (TEN-T määrus).

Joonis 2 | Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade põhiomadused



Allikas: kontrollikoda TEN-T määruse V lisa põhjal.

- 32** Vahepealse 20 aasta jooksul oli komisjon korrapäraselt hinnanud võimalust nõuda linnadelt kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade vastuvõtmist ja rakendamist, kuid leidis, et tal puudub liikmesriikide toetus. Seetõttu nähti aastatel 2006–2020 vastu võetud asjakohastes poliitikadokumentides (*lisa joonis 1*) ette üksnes see, et komisjon edendab selliste kavade kasutuselevõttu (nt levitades teavet ja suuniseid).

- 33** 2021. aastal jõuti kahes komisjoni hindamises⁸ järeldusele, et ELi tasandil on vaja jõulisemaid meetmeid. Seepärast sisaldas komisjoni 2021. aasta ettepanek TEN-T määruse muutmiseks⁹ liikmesriikide jaoks nõuet tagada 2025. aastaks, et TEN-T määruses kindlaks määratud linnatranspordisõlmede jaoks võetakse vastu kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad. Komisjon näeb kestliku linnalise liikumiskeskonna kavasid vahendina, mille abil soodustada linnatranspordisõlmedest välja ja sinna suunduvaid, samuti nendevahelisi sujuvaid tõrgeteta liiklusvooge. Lisaks sisaldas 2024. aasta TEN-T määrus komisjoni ettepaneku põhjal oluliselt rohkem linnatranspordisõlmi kui 2013. aasta TEN-T määrus¹⁰ (431 võrreldes 79-ga).
- 34** Komisjoni ja ELi kaasseadusandjate (Euroopa Parlament ja nõukogu) vahelistel läbirääkimistel pikendati komisjoni pakutud tähtaega 2025. aastalt 2027. aastani ning jäeti välja kavandatud nõue, et liikmesriigid tagaksid kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade vastavuse kindlaksmääratud standarditele. Selle asemel rõhutatakse 2024. aastal vastu võetud määruses, et kohalikud omavalitsused peaksid tegema kõik endast oleneva, et viia kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad kooskõlla V lisas esitatud suunistega¹¹.
- 35** Selleks et toetada linnatranspordisõlmi kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade vastuvõtmisel ja rakendamisel, nõutakse 2024. aasta TEN-T määruses, et liikmesriigid töötaksid 2025. aasta juuliks välja toetusprogrammid.

⁸ SWD(2021) 47 ja SWD(2021) 117.

⁹ COM(2021) 812.

¹⁰ Määrus (EL) 1315/2013.

¹¹ TEN-T määruse artikli 41 lõige 2.

36 Suurem keskendumine kestlikule linnalisele liikumiskeskonnale kajastub ka liikuvusega seotud projekte rahastavaid ELi kavasid reguleerivates eeskirjades (*I lisa*).

- Perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika fondid: kuigi see ei ole õiguslik nõue, vaid pigem komisjoni poolt ühtekuuluvuspoliitikat rakendavate riiklike ja piirkondlike programmide üle peetud läbirääkimiste käigus võetud seisukoht, nõuti kõigi programmide puhul, mille raames meie auditeeritud projekte rahastati (*II lisa*), projektide lisamist linnalise liikumiskeskonna projektide strateegilisse raamistikku või sellega kooskõlla viimist, näiteks kestliku linnalise liikumiskeskonna kava või [integreeritud territoriaalsete investeeringute](#) strateegia raames. Ungaris saadi aga nende kahe projekti puhul, mida me perioodil 2014–2020 auditeerisime, kestliku linnalise liikumiskeskonna kava, millega projektid peaksid kooskõlas olema, lõpule viia alles projektide lõppedes, mitte siis, kui projektid välja valiti. See vähendas kestliku linnalise liikumiskeskonna kava nõude tõhusust.
- Perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika fondid: nagu ka perioodi 2014–2020 puhul, nõuti kõigi auditeeritud programmide puhul linnalise liikumiskeskonna investeeringute vastavusse viimist kestliku linnalise liikumiskeskonna kavaga või selle puudumisel võrreldava liikuvusstrateegiaga. Komisjon astus aga sammu edasi, nõudes partnerluslepingute (komisjoni ja iga liikmesriigi vahel) ning poliitikat rakendavate riiklike ja piirkondlike programmide üle peetavatel läbirääkimistel rahaliste vahendite eraldamise ühtlustamist oma poliitikaeesmärkidega, eelkõige üleminekut maanteetaristult kestlikule ja arukale liikuvusele.
- Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogramm: 2019. aastal muutis komisjon 2014.–2020. aasta tööprogrammi¹², milles on sätestatud toetuste andmise tingimused, ning lisas nõudena, et ELi rahastatavad meetmed, millega rakendatakse transporditaristut TEN-T põhivõrgu sõlmedes, sealhulgas linnatranspordisõlmedes, peavad olema kooskõlas kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadega, kui need on kohaldatavad. 2021.–2027. aasta tööprogrammis mindi sammu võrra kaugemale, täpsustades, et mitmeliigilise reisijateveo sõlmpunktidega seotud ELi rahastatavad meetmed peavad moodustama osa ELi suuniste kohaselt koostatud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavast või samaväärsest kavast¹³.

¹² C(2019) 7303, lisa, lk 10.

¹³ C(2021) 5763, lisa, lk 13.

- 37** 2021. aastal loodud taaste- ja vastupidavusrahastu võimaldab investeerida maanteedesse (peamiselt TEN-T võrku), kuid neid investeeringuid ei võeta rahastu kliimaeesmärkide saavutamise hindamisel arvesse. Tegelikult peaks 37% iga riikliku kava kogueraldisest toetama kliimaeesmärke. Küll aga võetakse arvesse investeeringuid kestlikku transporti (nt jalgrattataristusse või heiteta veeremit toetavasse taristusse). Kõigi kuue liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskavad sisaldasid eesmärke, meetmeid või investeeringuid kestliku linnalise ja linnalähiliikuvuse parandamiseks.

Transpordiga seotud heitkoguseid käsitleva ELi määrusega jäeti liikmesriikidele vabadus valida oma vähendamiseesmärgid ja rakendusmeetmed

- 38** 2020. aastal rõhutas komisjon oma teatises kliimaneutraalse tuleviku kohta¹⁴, et ühistranspordi, aktiivse liikuvuse ja mitmeliigilise liikuvuse osakaalu suurendamine koos sõidukite rangemate heitenormidega vähendaks oluliselt transpordist tulenevat saastet, eriti linnades.
- 39** Üldise kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärgi saavutamiseks (punkt 26) kehtestati 2018. aasta jõupingutuste jagamise määrusega¹⁵ üks vähendamise eesmärk iga liikmesriigi kohta, mis on seotud mitme sektori, sealhulgas riigisisese transpordi heitkogustega (välja arvatud lennundus). Oma riiklike eesmärkidega peaksid liikmesriigid ühiselt aitama vähendada ELi tasandil heitkoguseid määruses täpsustatud sektorites 2030. aastaks 40% võrreldes 2005. aasta tasemega. Liikmesriigid võisid valida, milliseid meetmeid eri sektorites eesmärkide saavutamiseks rakendada.
- 40** Võttes arvesse transpordist tuleneva heite olulisust, lisas komisjon oma 2020. aasta säästva ja aruka liikuvuse strateegiasse mittesiduva ELi eesmärgi vähendada transpordisektori heitkoguseid 2050. aastaks 90% (võrreldes 1990. aasta tasemega). Sarnaselt jõupingutuste jagamise määrusega, milles ei seatud liikmesriikide tasandil eesmärke üksnes transpordisektorile, ei esitatud ka 90% eesmärki liikmesriikide kaupa.

¹⁴ COM(2020) 562.

¹⁵ Määrus (EL) 2018/842.

41 Sarnaselt sellega (ja kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega) ei seatud eesmäärke linnade tasandil. Siiski tegi komisjon ettepaneku rangemate regulatiivsete nõuete kohta seoses linnalise liikumiskeskonna ja transpordi aspektidega, kui ta leidis, et sellistel sekkumistel on selge Euroopa lisaväärtus. See hõlmas sõiduautode, kaubikute ja raskeveokite heite piirnormide kehtestamist ELi tasandil, et vältida erinevaid standardeid liikmesriikides. Lisaks lisatakse alates 2027. aastast maanteetransport ELi heitkogustega kauplemise süsteemi, mille eesmärk on vähendada heitkoguseid, tõstes fossiilkütuste hinda ja soodustades puhtamaid transpordivõimalusi.

42 Samamoodi on liikmesriikidel vabadus valida eesmärgid, mida nad soovivad linnalise liikumiskeskonna ja pendelrände valdkonnas saavutada. ELi poliitikadokumentide peamised eesmärgid on järgmised.

- 2020. aasta säästva ja aruka liikuvuse strateegia¹⁶ sisaldab ainult üldisi eesmäärke, nagu kõigi transpordiliikide säästvamaks muutmine ja mitmeliigilise transpordisüsteemi edendamine.
- 2021. aasta uus ELi linnalise liikumiskeskonna raamistik¹⁷ sisaldab kolme järgmist eesmärki, mis ei ole konkreetsed ega mõõdetavad: i) üleminek ohutule, juurdepääsetavale, kaasavale, arukale, vastupidavale ja heitevabale liikuvusele („kestlik linnaline liikumiskeskond“); ii) kestlike transpordilahenduste kasutamise suurendamine; iii) tõhus ühendus maa-, linnalähedaste ja linnapiirkondade vahel kestliku liikuvuse võimaluste kaudu. Vt ka *lisa joonis 1*.

43 Kuigi EL püüab sõitjateveos saavutada üleminekut ühistranspordile, rattasõidule ja jalgsi käimisele, ei ole ELi tasandil seatud eesmäärke transpordiliikide osakaalule. Nagu ka heitkoguste vähendamise eesmärkide puhul (punkt **41**), jõuti 2009. aasta linnalise liikumiskeskonna tegevuskavale lisatud mõjuhinnaangus järeldusele, et nõue, et linnad kehtestaksid transpordiliikide osakaalu eesmärgid, ei oleks kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, samas kui selliste eesmärkide järelevalve seda oleks.

¹⁶ COM(2020) 789.

¹⁷ COM(2021) 811.

- 44** Euroopa Parlamendi uuringus¹⁸ ja linnalise liikumiskeskonna eksperdirühma järeldestes¹⁹ soovitati komisjonil ja liikmesriikidel seada eesmärgid transpordiliikide osakaalu muutumise kohta aja jooksul. Eksperdirühm täpsustas, et liikmesriigid peaksid lisama need eesmärgid ja vahendid oma riiklikku transpordipoliitikasse. Ühelt transpordiliigilt teisele üleminek on transpordi- ja liikuvuspoliitika raamistiku oluline osa, kuna see aitab otseselt parandada transpordi keskkonnatoimet ja -tõhusust ning rahvatervist.

Vaatamata mõningasele kattuvusele hindasid linnad komisjoni arvukaid toetusalgatusi

- 45** Komisjon on loonud suure hulga toetusalgatusi, millest linnad ja muud sidusrühmad võivad abi saada. Analüüsisime i) komisjoni suutlikkuse suurendamise ja tavade jagamise algatusi; ii) komisjoni avaldatud dokumente, juhendamaks linna kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade ettevalmistamisel.
- 46** Suutlikkuse suurendamiseks tegi EL rahalised vahendid kättesaadavaks peamiselt i) ühtekuuluvuspoliitika raames; ii) tehnilise toe vahendi kaudu; iii) toetades JASPERSi (ühisabi Euroopa piirkondade projektide toetamiseks) nõustamisprogrammi (Euroopa Komisjoni ja Euroopa Investeeringupanga ühisalgatus).
- 47** JASPERS annab ametiasutustele nõu strateegilise planeerimise ja projektide ettevalmistamise kohta. Samuti korraldab ta seminare ja koolituskursusi. Riigipõhiste või mitut riiki hõlmavate tegevuste raames andis ta sellist nõu kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade ja riiklike kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade toetusprogrammide ettevalmistamiseks. Nii riiklikud kui ka kohalikud ametiasutused, kellega me vestlesime, hindasid seda toetust eriti kõrgelt.
- 48** Tehnilise toe vahend pakub ELi liikmesriikidele kohandatud tehnilist oskusteavet reformide kavandamiseks ja rakendamiseks. Liikmesriigid peavad sellist toetust taotlema projektikonkursside kaudu. 2024. aasta keskpaigaks oli sellest vahendist kestliku linnalise liikumiskeskonnaga seotud ülesannete täitmiseks toetust saanud kaheksa liikmesriiki.

¹⁸ „Modal shift in European transport: a way forward“, Euroopa Parlament, 2018.

¹⁹ „Inclusive and sustainable future of urban mobility in Europe“, linnalise liikumiskeskonna eksperdirühm, 2025.

- 49** Lisaks on komisjon kindlaks teinud²⁰ rohkem kui 50 algatust, mis hõlmavad suutlikkuse suurendamist ja tavade jagamist, muu hulgas linnalise liikumiskeskonna kohta. Mõne ettepaneku esitas komisjon (*III lisa*), teised aga linnad või muud sidusrühmad. 2025. aastal kuulutas komisjon välja *ELi linnade tegevuskava algatuse*, mis sisaldab plaane linnade killustatud ja raskesti navigeeritava tugistruktuuri probleemide lahendamiseks. Vastuseks komisjoni tagasisidekorjele selle algatuse ettevalmistamiseks palus POLISE võrgustik²¹ (mis ühendab 123 linna, piirkonda ja nendega seotud asutust) koostada ühtse ELi suutlikkuse suurendamise raamistiku²². POLIS tegi ettepaneku luua linnade jaoks spetsiaalne tehnilise toe vahend, mis keskenduks olulisel määral linnalisele liikumiskeskonnale. Olles teadlik nende algatuste ulatuse ja tegevuse mõningasest kattumisest, on komisjon ja mõned algatused ise võtnud meetmeid nendevahelise koordineerimise ja vastastikuse täiendavuse parandamiseks.
- 50** Riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused, kellega me vestlesime, olid komisjoni algatustest teadlikud, osalesid algatustes, mida pidasid enda vajaduste seisukohalt kasulikuks, ning olid üldiselt rahul pakutava toetuse ja tegevusega. Mõned osutasid siiski ka teabe kattuvusele, platvormide paljususest tulenevale segadusele ning vajadusele parema koordineerimise ja ühtse ELi platvormi järele, et parandada juurdepääsetavust ja tõhusust.
- 51** Mis puudutab juhendmaterjale, siis komisjon avaldas oma esimesed suunised kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade koostamiseks 2013. aastal ja ajakohastas neid 2019. aastal. Neid suuniseid täiendati rohkem kui 30 teemajuhendiga konkreetsetel teemadel, nagu juurdepääsetavus, jagatud liikuvus ja parkimiskorraldus. Linnalise liikumiskeskonna eksperdirühm jõudis järeldusele, et kohati puudus ajakohastatud teave või kooskõla kestliku linnalise liikumiskeskonna kava suunistega. Komisjoni 2021. aasta uus linnalise liikumiskeskonna raamistik sisaldas samuti eesmärki täiendada ja ühtlustada kestliku linnalise liikumiskeskonna kava suuniseid, et tagada nende kvaliteet ja asjakohasus, kuid ei määranud selleks tähtaega. 2025. aasta septembri seisuga oli see töö pooleli.

²⁰ Euroopa Komisjon, „Call for evidence – Ares(2025)3030877“, 2025 ja Portico, „Urban initiatives and organisations“, vaadatud 16. oktoobril 2025.

²¹ POLISE veebisait.

²² POLIS, „EU policy agenda for cities: A framework to deliver accessible, affordable, and sustainable urban mobility“, 2025.

Komisjoni järelevalve on olnud piiratud, osaliselt seetõttu, et linnalise liikumiskeskonna andmete esitamine on kohustuslik alles alates 2027. aasta lõpust

- 52** Komisjon vastutab ELi õiguse tõhusa kohaldamise, rakendamise ja täitmise tagamise eest²³. Parema õigusloome suuniste kohaselt on oluline järjepidevalt jälgida õigusaktide rakendamise ja kohaldamise mõju, et liikmesriigid ja komisjon saaksid tulevikus sekkumisi sisuliselt hinnata²⁴.
- 53** Komisjon hindas oma poliitikat uute poliitiliste otsuste ettevalmistamisel (punktid 33 ja 43). Siiski ei ole andmete puudumise tõttu veel võimalik linnalist liikumiskeskonda korrapäraselt jälgida.
- 54** Juba 2009. aastal tegi komisjon kindlaks selge lisaväärtuse, mida annab meetmete võtmine ELi tasandil, et tagada ühtlustatud linnalise liikumiskeskonna andmete kogumine. Sellest ajast alates on komisjon viinud läbi uuringuid ja teinud linnadega koostööd, et teha kindlaks näitajad, mille kohta oleks võimalik andmeid koguda ilma liigsete halduskuludeta. Linnalise liikumiskeskonna andmete ja näitajate ühtlustamise protsess on väga aeganõudev, osaliselt seetõttu, et liikmesriikide ja linnade lähenemisviisid nende andmete kogumisele on väga erinevad.
- 55** Komisjon lisas oma 2021. aasta ettepanekusse läbivaadatud TEN-T määruse kohta sätteid linnalise liikumiskeskonna valikuliste andmete kogumise kohta iga linnatranspordisõlme puhul²⁵ (nt kasvuhoonegaaside heite ja transpordiliikide osakaalu kohta). Läbivaadatud 2024. aasta TEN-T määrus ei sisalda siiski viiteid konkreetsetele näitajatele; selle asemel antakse komisjonile õigus võtta hiljemalt 19. juuliks 2025 vastu rakendusakt, milles määratakse kindlaks piiratud hulk näitajaid, mida kasutatakse andmete kogumiseks kestlikkuse, ohutuse ja juurdepääsetavuse valdkonnas ning kehtestatakse andmete kogumise ja esitamise metoodika²⁶. Komisjon ei ole seda rakendusakti veel vastu võtnud, kuid plaanib seda teha 2026. aastal.
- 56** Viivituse peamine põhjus on ulatuslik konsulteerimine liikmesriikidega kogutavate andmete ja näitajate kindlaksmääramise üle. Selline edasilükkamine raskendab linnade ja liikmesriikide jaoks andmete esitamist detsembriks 2027, nagu on nõutud TEN-T määrukses.

²³ Euroopa Liidu lepingu artikli 17 lõige 1.

²⁴ SWD(2021) 305.

²⁵ COM(2021) 812 final artikli 40 punkti b alapunkt ii.

²⁶ TEN-T määruse artikli 41 lõige 2.

- 57** Näitajate kindlaksmääramise ettevalmistava töö läbivaatamise põhjal võib oletada, et komisjoni andmete kogumise ja esitamise metoodika ei ole tõenäoliselt väga normatiivne. See võib raskendada kogutud andmete koondamist ELi tasandil ning takistada komisjonil jälgida ja hinnata edusamme ELi linnalise liikuvuse (sh linnalähiliikuvuse) eesmärkide saavutamisel.
- 58** Seoses kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade kasutuselevõtu ja nende vastavusse viimisega ELi suunistega nõutakse TEN-T määruses, et liikmesriigid esitaksid komisjonile kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad, andmata komisjonile selget järelevalverolli. Seetõttu ei hinda komisjon kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade kooskõla ELi suunistega²⁷. See on kasutamata jäetud võimalus piisavalt varakult hinnata, kas uus nõue kestliku linnalise liikumiskeskonna kava vastuvõtmise ja rakendamise kohta (punktid 33–34) omab tõenäoliselt soovitud mõju. TEN-T määruse hindamine on kavas 2033. aastal, ning selleks ajaks on liiga hilja võtta vajaduse korral parandusmeetmeid.
- 59** Komisjoni [ELi linnalise liikumiskeskonna vaatluskeskus](#) haldab praegu ELi linnade andmebaasi kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade kohta, mis sisaldab teavet 431 linnatranspordisõlme (punkt 33) ja teiste üle 50 000 elanikuga ELi linnade kohta, mille kestliku linnalise liikumiskeskonna kava väljatöötamine on eri etappides. Platvormi andmetel oli 431 linnatranspordisõlmest vähemalt 358 (83%) juba liikumiskeskonna kavad vastu võtnud, enne kui see muutus õiguslikuks nõudeks. Teavet edastanud linnad pidasid aga vaid ligikaudu 65% neist kavadest kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadeks (st ELi suunistele vastavaks). Lisaks ei pruugi platvormil olev teave olla täiesti täpne, kuna see põhineb linnade endi kinnitusel.

²⁷ TEN-T määruse artiklid 41–42 ja V lisa.

Enamik auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavasid sisaldas asjakohaseid meetmeid, kuid neis esines lünki piirkonna katvuses ja seires

- 60** TEN-T määruse kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kohalikud omavalitsused võtavad 2027. aasta detsembriks vastu hästi kavandatud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad iga linnatranspordisõlme kohta ja jälgivad nende täitmist. Kavad peaksid olema kooskõlas ELi suunistega ([joonis 2](#)). 2024. aasta TEN-T määruses sisalduvad suunised on sisult sarnased varasemate suunistega, mille komisjon avaldas 2013. ja 2019. aastal. Neis sõnastatud üldeesmärgi kohaselt peaksid kavad parandama kestlikku linnalist liikumiskeskonda funktsionaalsetel linnaaladel (punkt [04](#)). Mitu aspekti, mida komisjon pidas kestliku linnalise liikumiskeskonna kava jaoks oluliseks, on esitatud ka tema konkreetsetes teemajuhistes või soovitustes.
- 61** Meie auditeeritud linnapiirkonnad töötasid kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad välja enne, kui need 2024. aasta TEN-T määrusega kohustuslikuks muudeti (punkt [34](#)). [Tabelis 1](#) on esitatud nii praeguste kui ka varasemate kavade tähtajad. Analüüsisime 2025. aasta jaanuari seisuga kehtinud kavasid.

Tabel 1 | Auditeeritud linnapiirkondade kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad

Linnapiirkond	Hinnatud (kehtiv) kestliku linnalise liikumiskeskonna kava	Varasem liikumiskeskonna kava
Budapest	2023	2019 ja 2015
Katowice	2023	2016
Lille	2023	2011 ja 2000
Lissabon	2019 ¹	2016
Praha	2024 ²	2019
Sevilla	2021	2006

¹ Uus kestliku linnalise liikumiskeskonna kava kiideti heaks 2025. aasta septembris, pärast meie audititöö lõppu.

² 2024. aastal ajakohastati kestliku linnalise liikumiskeskonna kavaga kaasnevat tegevuskava, kuid mitte põhidokumenti.

62 TEN-T määruse kohaselt peaks kestliku linnalise liikumiskeskonna kava sisaldama linnatranspordisüsteemi praeguse ja tulevase tulemuslikkuse aluseks olevaid eesmärke ja näitajaid ning selle rakendamist tuleks jälgida tulemusnäitajate abil. Liikmesriigid peavad tagama, et selline järelevalve toimub.

63 Sel eesmärgil analüüsisime, kas

- kuue valimisse kaasatud linnapiirkonna (kuues liikmesriigis) kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad viidi geograafilise piirkonna katvuse osas kooskõlla kestliku linnalise liikumiskeskonna kava suunistega;
- kuue valimisse kaasatud linnapiirkonna kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad viidi sisu poolest kooskõlla kestliku linnalise liikumiskeskonna kava suunistega;
- kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade järelevalve liikmesriikide ametiasutuste poolt oli asjakohane.

Enamiku kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade pindala katvus oli ebapiisav, välistades seega teatava osa pendelrändevoogudest

64 Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava tulemuslikkuse seisukohast on väga oluline kindlaks määrata ala, mida kava hõlmab: selle pindala peaks hõlmama kõiki asjakohaseid pendelrändevooge. 2024. aasta TEN-T määruses²⁸ nõutakse, et kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad hõlmaksid kogu funktsionaalset linnaala, mis sageli ulatub linna halduspiiridest kaugemale. Tegelikult on selliste piiride ülene koostöö üks peamisi ELi põhimõtteid kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade ettevalmistamisel²⁹. Seda eelkõige seetõttu, et transpordi juhtimine on keeruline, hõlmates mitut tasandit – riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi ning avaliku ja erasektori teenuseosutajaid –, kellel on erinevad kohustused ja prioriteedid.

²⁸ TEN-T määruse artikli 3 lõige 13.

²⁹ Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade suunised, 2019.

65 Liikmesriikide ametiasutused võivad funktsionaalse linnaala ise määratleda või kohaldada olemasolevat ELi määratlust (punkt 04).

- Kõigil juhtudel peale Praha oli hõlmatud ala piiratud kohalike või piirkondlike halduspiiridega vastavalt riiklikele suunistele (*tabel 2*). Küsitatud riiklike ja kohalike ametiasutuste sõnul on see peamiselt tingitud kestliku linnalise liikumiskeskonna kava välja töötava omavalitsuse või üksuse volituste puudumisest teiste ümbritsevate omavalitsuste suhtes või raskustest erinevate asutuste vahelisel koordineerimisel.
- Kuigi Ungari suunistes on esitatud asjakohane määratlus, ei põhinenud Budapesti linnapiirkonna kestliku linnalise liikumiskeskonna kava sellel määratlusel: kavas ei võetud arvesse pendelrändajaid väljaspool linnapiire asuvatelt aladelt.
- Üheski auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavas ei kohaldatud ELi määratlust.

Tabel 2 | Erinevused kestliku linnalise liikumiskeskonna kava soovituslikus katvuses

Liikmesriik/EL	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavaga hõlmatav ala
ELi suunised	ELi õiguses³⁰ määratletud funktsionaalne linnaala (statistiline määratlus) (punkt 04)
Tšehhi Suunised	Ala, mis on määratletud pigem liiklusvoogude kui halduspiiride alusel, arvatuna Tšehhi enda metoodika alusel (80% pendelrände reisidest peaks toimuma valitud territooriumil või sealt algama / seal lõppema).
Hispaania Suunised	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava koostanud asutus(t)e halduspiirkonnad.
Prantsusmaa Seadus	Ühistranspordi eest vastutava asutuse halduspiirkond.
Ungari Suunised	Funktsionaalsed linnaalad, võttes arvesse asjaomast pendelrändepiirkonda, mitte halduspiire, arvatuna Ungari enda metoodika alusel.
Poola Põhineb riigi taval; riiklikud suunised puuduvad	Ala, mis on määratud peamiselt piirkondlike halduspiiride piires, võttes arvesse pendelrändajate voogu. Tugineb Poola enda metoodikale.
Portugal Suunised	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava koostanud asutus(t)e halduspiirkonnad.

Allikas: kontrollikoda.

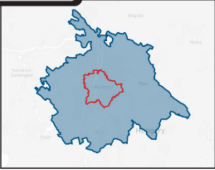
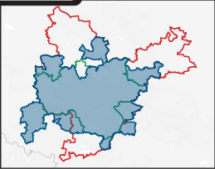
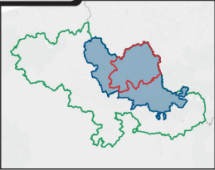
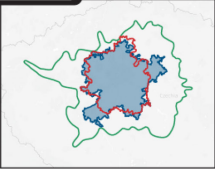
66 Seetõttu ei võetud auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavades arvesse teatavat osa pendelrändevoogetest (4% kuni 64%). See osakaal oli eriti suur Se villas (64% e. 294 440 reisi) ja Budapestis (46% e. 694 615 reisi) (Eurostati poolt käesoleva auditi jaoks loodud [interaktiivne platvorm](#) ja [IV lisa](#)). Märkimisväärse osa pendelrändevoogete väljajätmine, eelkõige kesklinnast kõige kaugemal asuvates piirkondades, kus kasutatakse kõige rohkem autosid, vähendab kestliku linnalise liikumiskeskonna kava asjakohasust ja kasulikkust. See takistab kava suutlikkust tegeleda igakülgset liikuvusprobleemidega ja saavutada kestliku liikuvuse eesmärgid seal, kus sekkumist on kõige rohkem vaja.

³⁰ Määrus (EÜ) nr 1059/2003 ja selle [rakendusmäärus](#) (EL) 2019/1130 (lisa).

67 Kuue valimisse kaasatud linnapiirkonna analüüside põhjal leidsime ka järgmist (*joonis 3*).

- Neljal juhul vastutasid piiriülese transpordi planeerimise eest omavalitsusüksuste ülesed asutused. Kahel juhul tähendas see, et kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadega hõlmatud piiratud ala ei mõjutanud ühistranspordi kavandamist, kuna transpordi planeerimine hõlmas suuremaid alasid.
- Kolmel juhul teenindati asjaomaste kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadega hõlmamata alasid (mis asusid siiski funktsionaalsel linnaalal) linna ühistranspordiga vähemal määral, kui üldse, hoolimata sellest, et vähemalt 15% nende piirkondade töötavatest elanikest pidi nendesse linnadesse tööle sõitma.

Joonis 3 | Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadega hõlmatud alad võrrelduna funktsionaalse linnaalaga ning mõjuga ühistranspordi planeerimisele ja kättesaadavusele

Linnapiirkond, mida hõlmab  funktsionaalne linnaala  SUMP  liikuvust korraldav omavalitsusüksuste ülene asutus	SUMP katvus võrreldes funktsionaalse linnaalaga  väiksem  suurem	Ühistransport väljaspool SUMP-d funktsionaalsel linnaalal	
		planeerimine  jah  ei	kättesaadavus
Budapest 	SUMP hõlmab Budapesti linna (8% funktsionaalsest linnaalast) 	 Ühistranspordisüsteem hõlmab linnalähipiirkondi, kuna see kavandati niimoodi aastaid enne SUMP kontseptsiooni kehtestamist.	Ühistranspordi hea kättesaadavus väljaspool SUMP ala.
Katowice 	Funktsionaalsel linnaalal on piirkondi, mida SUMP ei hõlma 	 Metropolia ehk ala, mida haldab omavalitsusüksuste ülene asutus, on väiksem kui funktsionaalne linnaala ja SUMP ala.	Ühistranspordi kättesaadavus halveneb väljaspool SUMP ala.
Lille 	40% funktsionaalsest linnaalast ¹ 	 Omavalitsusüksuste ülese asutuse hallatav ala „Bassin de mobilité“ on peaaegu kolm korda suurem kui funktsionaalne linnaala.	Ühistranspordi hea kättesaadavus väljaspool SUMP ala.
Lissabon 	66% funktsionaalsest linnaalast 	 „Area metropolitana“ – piirkond, mida haldab omavalitsusüksuste ülene asutus, hõlmab sama ala mis SUMP.	Ühistranspordi kättesaadavus halveneb tunduvalt väljaspool SUMP ala.
Praha 	86% funktsionaalsest linnaalast 	 Omavalitsusüksuste ülese asutuse hallatav ala „Praha integreeritud transport“ on peaaegu kolm korda suurem kui funktsionaalne linnaala.	Ühistranspordi hea kättesaadavus väljaspool SUMP ala.
Sevilla 	SUMP hõlmab Sevilla linna (3% funktsionaalsest linnaalast) 	 Puudub integreeritud transpordiplaneerimine laiemal alal kui SUMP.	Ühistranspordi kättesaadavus halveneb tunduvalt väljaspool SUMP ala.

¹ Kaardid näitavad riigi piires asuvaid funktsionaalseid linnaalasid. Andmed pendelrände kohta Belgiast Lille'i ei ole kättesaadavad ja ei kajastu seetõttu kaardil.

Allikas: kontrollikoda Eurostati arvatud funktsionaalsete linnaalade pindala põhjal (GISCO referentsandmebas).

- 68** Mitme ELi linnapiirkonna pendelrändevood ulatuvad üle riigipiiride: vastavalt komisjoni teatisele piirialade kohta³¹ on ELis ligikaudu 2 miljonit piiriülest pendelrändajat. Kuigi ka Lille kuulub selliste piirkondade hulka, ei hõlmanud tema kestliku linnalise liikumiskeskonna kava piiriülest ala Belgiaga. Komisjoni uuringus³² tehti kindlaks, et piiriülesed ühistransporditeenused Belgia ja Prantsusmaa vahel ei ole puuduvate ühenduste tõttu optimaalsed, sest enamiku bussiliinide lõpp-peatus on piiril ja piiriülesed liinid ei vasta tegelikule nõudlusele.

Enamik auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavasid sisaldab ligipääsetavuse ja heitkoguste vähendamise meetmeid, autode kasutamist takistavaid meetmeid oli aga vähem

- 69** Hindasime, kas meie auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad sisaldasid meetmeid, mille eesmärk on parandada juurdepääsetavust kõigi kasutajate jaoks ja vähendada transpordist tulenevat heidet.
- 70** Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade rakendamine peaks aitama parandada ühistranspordi ühenduvust ja kättesaadavust ning seega ka juurdepääsetavust (juurdepääs olulistele kaupadele ja teenustele). Ühistransport hõlmab muu hulgas busse, ronge, metrood, tramme ja köissõidukeid³³.
- 71** Komisjoni uuringu³⁴ kohaselt on transpordi kättesaadavuse ja juurdepääsetavuse puudumine koos taskukohasusega peamised tegurid, mis põhjustavad transpordivaesust. Transpordivaesus tähendab, et inimesel ei ole võimalik pääseda peamistesse sihtkohtadesse või kulub selleks liiga palju aega. Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse andmete³⁵ põhjal täheldasime, et kuues valimisse kaasatud linnapiirkonnas oli transpordivaesus linnalähipiirkondades suurem kui linnakeskustes.

³¹ COM(2017) 534.

³² „Study on providing public transport in cross-border regions – mapping of existing services and legal obstacles“, Euroopa Komisjon, 2021.

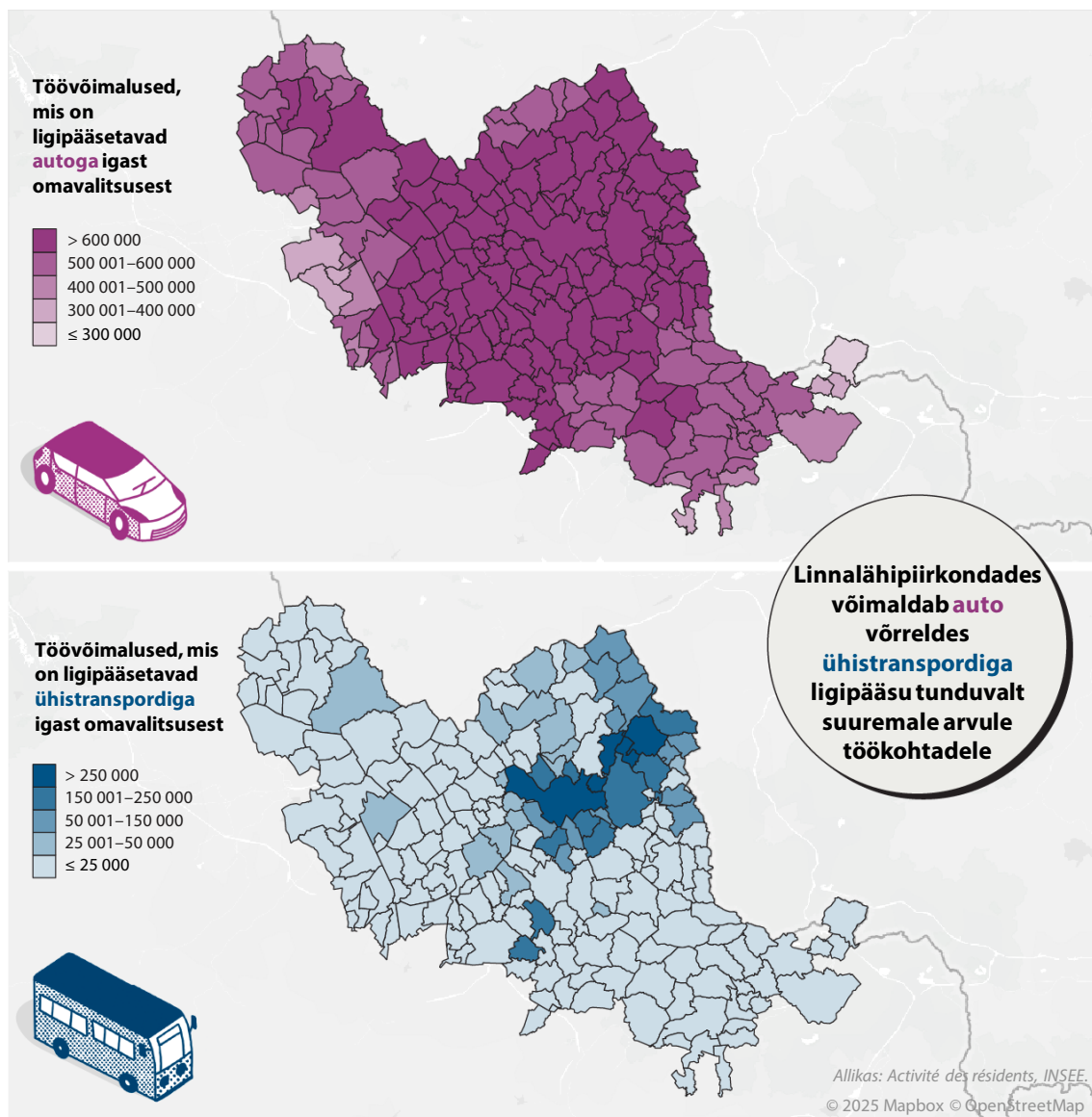
³³ „The context of public transport in Europe“, linnalise liikumiskeskonna eksperdirühm, 2022.

³⁴ „Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies“, Euroopa Komisjon, 2024.

³⁵ Teadusuuringute Ühiskeskuse andmed, mis on osaliselt kättesaadavad [transpordivaesuse keskuses](#).

72 Juurdepääsetavuse tähtsust pendelrändajate jaoks illustreerib Lille'i näide. Avalikult kättesaadavate andmete põhjal võrdlesime töökohtade juurdepääsetavust ühistranspordi abil ja autoga ning täheldasime, et linnalähipiirkondadest 45 minuti jooksul juurdepääsetavate töökohtade koguarv oli ühistransporti kasutades palju väiksem kui autoga sõites (*joonis 4*).

Joonis 4 | Lille'i funktsionaalne linnaala – töökohtade juurdepääsetavus ühistranspordi abil (45 minuti jooksul)



Allikas: kontrollikoda INSEE andmete põhjal.

73 Piisava ühistranspordiühenduse pakkumiseks piirkondadele ja üksikisikutele, sealhulgas puuetega inimestele, on vaja terviklikku ja hästi integreeritud ühistranspordivõrku ja mitmeliigilise transpordi sõlmpunkte. Lisaks võib tellitav ühistransport olla kulutõhus transpordilahendus, et ühendada linnalähipiirkondi, kus rahvastikutihedus ei ole piisav, et õigustada eelnevalt kindlaks määratud sõiduplaanide ja peatustega regulaarseid liine. Jagatud liikuvus (nt autode või jalgrataste ühiskasutus), mida pakuvad sageli eraettevõtted, võib samuti olla alternatiiv ühistranspordi kasutamisele või võimalus ühistranspordivõrgu lünkade täitmiseks. Juurdepääsetavust parandab ka mitmeliigilist reisi käsitlev teave ja integreeritud piletimüük (ühtne pilet, mis võimaldab reisijatele juurdepääsu mitmele transporditeenusele).

74 Meie analüüs kuue auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kava kohta näitas, et peaaegu kõik hõlmasid meetmeid eelmises punktis nimetatud küsimustes ([tabel 3](#)).

Tabel 3 | Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade meetmed kõigi kasutajate juurdepääsu parandamiseks

Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade hõlmavad meetmeid järgmistes valdkondades	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade arv (kokku 6)
Ühistransport (nt parem võrk, rohkem taristut)	6
Mitmeliigilise transpordi sõlmpunktid	5
Puuetega ja piiratud liikumisvõimega inimeste juurdepääs	6
Integreeritud piletimüügilahendused	5 (kuues kava ei sisalda meetmeid, sest integreeritud piletimüük on juba olemas)
Nõudetransport	4
Jagatud liikuvus	6 (kõik peale ühe piiratud kesklinnaga ja mitte väga üksikasjalikud)

Allikas: kontrollikoda.

75 Kõik valimisse kaasatud linnapiirkonnad rakendasid juba integreeritud tariife. Igaühel oli oma reisirakendus, kuigi ainult neljas rakenduses said reisijad otse selle kaudu pileteid osta. Mõnel juhul rakendati integreeritud piletimüüki, kuigi see ei sisaldanud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavas, tulenedes kas riiklikul või piirkondlikul tasandil tehtud otsustest.

- 76** Nõudetransporti võib pidada ühistransporditeenuseks avaliku reisijateveoteenuse määruse tähenduses³⁶. See tähendab, et teatavatel tingimustel võivad riigiasutused ühistranspordiettevõtetele maksta hüvitist või anda neile ainuõiguse avalike transporditeenuste osutamiseks, mis on üldistes huvides, kuid ei oleks muidu majanduslikult tasuvad. Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Portugali ja (alates 2025. aasta juulist) Tšehhi õigusaktides tunnustatakse nõudetransporti ühistransporditeenusena. Poolas ei ole nõudetransport veel ühistranspordiseadusega hõlmatud.
- 77** Jagatud liikuvust ei peeta avaliku reisijateveoteenuse määruse tähenduses ühistransporditeenuseks. Seetõttu on oht, et jagatud liikuvust ei tehta linnalähipiirkondades ärilise tasuvuse kaalutlustel kättesaadavaks. Ainult Lille'i kestliku linnalise liikumiskeskonna kava sisaldas jagatud liikuvuse meetmeid linnalähipiirkondades.
- 78** Lisaks juurdepääsetavuse parandamisele peaks kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade rakendamine aitama vähendada transpordist tulenevat heidet. Seda on võimalik saavutada mitmel viisil, näiteks: i) vähendades autode kasutamist tänu kestlike transpordiliikide osakaalu suurendamisele; ii) kasutades sõidukeid, mis tekitavad vähem heitkoguseid.
- 79** Meie analüüs kuue auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kava kohta näitas, et kõik neist sisaldavad eesmärgi või meetmeid kestlike transpordiliikide edendamiseks ([tabel 4](#)).

³⁶ Määrus (EÜ) nr 1370/2007.

Tabel 4 | Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade eesmärgid ja meetmed kestlike transpordiliikide edendamiseks

Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad hõlmavad järgmist	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade arv
Kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärgid	5
Transpordiliikide osakaaluga seotud eesmärgid (st muude transpordiliikide kui autod osakaalu suurendamine)	5 Mitte kõik ei viita konkreetsetele transpordiliikidele peale autokasutuse vähendamise (<i>V lisa</i>)
Ühistranspordipargi süsinikuheite vähendamise eesmärgid	4
Ühistranspordipargi süsinikuheite vähendamise meetmed (nt suure heitega sõidukite asendamine vähese heitega sõidukitega)	5
Meetmed, mille eesmärk on suurendada aktiivset liikuvust, nagu jalgsi käimine ja rattasõit (nt uus taristu)	6

Allikas: kontrollikoda.

80 Linnapiirkonnad on keskse tähtsusega kasvuhoonegaaside heite ja autokasutuse vähendamise riiklike eesmärkide saavutamisel, et toetada alternatiivseid transpordiliike, kuna nende piirkondade osa kasvuhoonegaaside heites on märkimisväärne (*I lisa* punkt **03**). Võrdlesime selliseid riiklike eesmarke kuue auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kava eesmärkidega (*V lisa*) ja leidsime, et:

- kahel juhul ei olnud eesmärgid võrreldavad (Budapest, Katowice);
- kolmel juhul (Lissabon, Praha, Sevilla) ei olnud eesmärgid osaliselt või täielikult kooskõlas;
- ühel juhul olid kestliku linnalise liikumiskeskonna kaval sarnased või ambitsioonikamad eesmärgid (Lille).

81 Alati ei ole kehtestatud protsessi, millega tagada kooskõla riigi ja linna tasandil seatud eesmärkide vahel. Lisaks ei ole riiklike strateegiate ja kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade koostamise ajakavad tingimata kooskõlas.

- 82** 2019. aasta aruandes maanteetranspordi tuleviku kohta³⁷ rõhutati, et mitmeliigilist transporti edendavat poliitikat tuleks täiendada autodele juurdepääsu piiramise poliitikaga, mis pärsib isiklike autode kasutamist. Selline poliitika võib hõlmata järgmist: i) parkimiskorraldus³⁸; ii) finantsstiimulite pakkumine; iii) maakasutus ja ruumiline planeerimine; iv) töötajate liikuvuse juhtimine³⁹ ettevõtete, organisatsioonide ja institutsioonide poolt; v) sõidukite juurdepääsu reguleerivad eeskirjad.
- 83** Meie analüüs kuue auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kava kohta näitas, et enamik neist hõlmab parkimiskorralduse meetmeid, kuid pooled või vähem käsitlevad eelmises punktis nimetatud muid aspekte (*tabel 5* ja *1. selgitus* heade tavade kohta). Selles kontekstis märgime, et:
- Euroopa Parlamendi 2018. aastal avaldatud uuringus ühelt transpordiliigilt teisele ülemineku kohta⁴⁰ leiti, et maakasutuse planeerimine, mis hõlbustab eramootorsõidukite kasutamist võrreldes teiste transpordiliikidega, on üks peamisi tegureid, mis takistab linnapiirkondades märkimisväärset üleminekut kestlikumatele transpordiliikidele;
 - komisjon ei ole veel välja andnud konkreetseid suuniseid selle kohta, kuidas tuleks kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad siduda maakasutuse ja ruumilise planeerimisega.

³⁷ „The future of road transport“, Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus, 2019.

³⁸ „Topic guide on Parking and SUMP. Using parking management to achieve SUMP objectives effectively and sustainably“, Euroopa Komisjon, 2022; soovitus teemal: „Increasing the positive impact of parking policies on the city“, linnalise liikumiskeskonna eksperdirühm, 2024.

³⁹ Topic guide on Integrating mobility management for public and private organisations into SUMPs, 2023.

⁴⁰ „Modal shift in European transport: a way forward“, Euroopa Parlament, 2018.

Tabel 5 | Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavades sisalduvad meetmed, mille eesmärk on vähendada isiklike autode kasutamist

Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade hõlmavad meetmeid järgmistes valdkondades	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade arv
Parkimiskorraldus	5
Finantsstiimulid	1
Maakasutus ja ruumiline planeerimine	3
Liikuvuse juhtimine tööandjate poolt	3
Vähese heitega alad või sõidukite juurdepääsu reguleerivad eeskirjad	3

Allikas: kontrollikoda.

1. selgitus

Hea tava näited (Lille)

Finantsstiimulid: Lille Metropolisel on kava, mille eesmärk on vähendada isiklike autode kasutamist tippkoormuse ajal, makstes sõidukijuhtidele iga autosõidu eest, mida nad kindlaksmääratud koridorides väldivad.

Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava ja ruumilise planeerimise vaheline seos: Lille Metropolis on välja töötanud raamdokumendi („Charte de l'espace public“), et suunata avaliku ruumi ümberkujundamist 95 omavalitsuses. Dokument, mis võeti esimest korda vastu 2007. aastal ja mida ajakohastati 2021. aastal, sisaldab ühiseid eesmärke ja tegevussuuniseid, et tagada ühtne ja koordineeritud lähenemisviis avaliku ruumi kujundamisele.

Selles määratakse kindlaks hulk kohustuslikke tingimusi, mida iga projekt peab täitma, ning nõutakse, et projektide hindamine vastaks minimaalsele tulemuslikkuse tasemele sellistes küsimustes nagu kehtlik liikuvus ja keskkonnakvaliteet.

Liikuvuse juhtimine tööandjate poolt: Lille Metropolisel, mis töötab välja kestliku linnalise liikumiskeskonna kava, on liikuvuse juhtimise eest vastutav organ, mis koordineerib tööandjate liikuvusmeetmeid. Muu hulgas edendatakse sellega 2020. aastal Prantsusmaa liikuvuse suuniseid käsitleva seadusega („Loi d'orientation des mobilités“) kehtestatud vabatahtlikku kava, mille alusel tööandjad subsideerivad oma töötajate kehtlike transpordiliikide kasutamist. See lisandub tööandjatele 2009. aastal kehtestatud õiguslikule nõudele katta 50% oma töötajate ühistranspordi perioodipiletite maksumusest (nt kuu- või aastapiletid).

- 84** Leidsime, et olenemata kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadest on kõik valimisse kaasatud linnad, välja arvatud Katowice, kehtestanud mõnes piirkonnas **sõidukite juurdepääsu reguleerivad eeskirjad**, mis sisaldavad erinevaid kriteeriume selliste piirkondade määratlemiseks ja nende suhtes kohaldatavaid tingimusi. Kolmel juhul ei aita piirangud kaasa pendelrändajate harjumuste püsivatele muutustele ega teistele transpordiliikidele üleminekule, kuna neid rakendatakse üksnes suure õhusaaste perioodidel (Sevilla) või mõjutavad need üksnes busse ja veoautosid (Budapest, Praha).
- 85** Kuue linna halduspiirkondade puhul analüüsisime ka uute hoonearenduste **parkimisnõudeid**, mis on ruumilise planeerimise ja kestliku liikuvuse vahelise seose põhielement. Uuringud on näidanud, et parkimise kättesaadavus soodustab auto omamist ja kasutamist, mis mõjutab transpordiliikide osakaalu⁴¹.

⁴¹ Christiansen *et al*, „Parking facilities and the built environment: Impacts on travel behaviour,“ 2017; McAslan, D., Sprei. F., „Minimum parking requirements and car ownership“, Rootsi omavalitsuste analüüs, 2023.

- 86** Kohalikel omavalitsustel tuleb leida tasakaal kahe eesmärgi vahel: minimaalse parkimiskohtade arvu nõue, et võimaldada auto omamist, ja parkimise piiramine, et vähendada autokasutust kestlike transpordiliikide kasuks ning parandada linnaruumi kasutamist ja elukvaliteeti linnades. See kajastub ka linnade eeskirjades.
- Lille’is ja Lissabonis lubati ühistranspordijaamadele lähemal asuvates uutes hoonetes vähem parkimiskohti, soodustades üleminekut ühistranspordile.
 - Teisest küljest on kõigis linnade planeerimist käsitlevates eeskirjades sätestatud minimaalse parkimiskohtade arvu nõuded uutele eluhoonetele ja viies kavas ka büroohoonetele. Näiteks Prahas on nõutav minimaalne parkimiskohtade arv 1000 m² suuruse brutopõrandapinnaga eluruumide jaoks, mis sisaldavad 12 korterit, vahemikus 5 kesklinnas kuni 28 linnalähipiirkondades. Kortere lamute puhul kehtib maksimummäär ainult Katowices ning kontorite puhul Lille’is ja Lissabonis. Ungari riiklikud eeskirjad, mis mõjutavad ka Budapesti, muutusid 2025. aastal, suurendades elu- ja kontorihoonetes nõutavate parkimiskohtade miinimumarvu.
 - Poolte valimisse kaasatud linnade (Katowice, Praha, Lille) eeskirjad võimaldavad linnalähipiirkondades rohkem parkimiskohti kui kesklinnas, toetades seeläbi auto omamist ja linnapiirkondade laiendamist ümbritsevatele väikese tihedusega aladele. Sellel laienemisel on keskkonnavalasid, majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed, näiteks suurem autokasutus ja pikem pendelrändeaeg ning sellest tulenevalt suurem kasvuhõonegaaside heide⁴².

Auditeeritud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade rakendamine ja järelvalve ei ole tagatud

- 87** Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade vastavust riiklikele ja/või ELi suunistele hindavad ainult Tšehhi ja Poola ametiasutused, kuid nad ei hinda kavandatud meetmete asjakohasust.
- 88** Lisaks ei jälgi ükski riiklik või piirkondlik ametiasutus kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade rakendamist. Seetõttu ei ole liikmesriikidel võimalik kindlaks teha, kas kavad saavutavad oma kavandatud tulemused.

⁴² „Urban sprawl in Europe“, EEA-FOENi ühisaruanne, 2016.

89 Tulemuste jälgimiseks kasutatakse näitajaid. Leidsime, et kõik kontrollitud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad peale ühe (Sevilla) sisaldasid tulemusnäitajaid (kuigi ühel juhul ainult heitkoguste vähendamise kohta). Seoses kohalike omavalitsuste tehtava järelevalvega leidsime järgmist.

- 2025. aasta jaanuari seisuga jälgisid üksikmeetmete eluviimise seisu ainult Budapesti ja Praha linnapiirkondade ametiasutused. Mõlemal juhul oli kestliku linnalise liikumiskeskonna kava meetmete kavandatud rakendamisel raskusi peamiselt rahastamispiirangute tõttu.
- Lissaboni ja Sevilla linnapiirkondade ametiasutused ei jälginud kava rakendamist.
- Katowice ja Lille'i kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad kiideti heaks alles hiljuti (vastavalt 2023. ja 2024. aastal) ning neid ei ole veel jälgitud, kuigi mõlema linna ametiasutused on kavandanud seire- ja hindamismehhanisme.

90 Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava eduka rakendamise võtmetegur on piisav rahastamine. Leidsime, et ainult Budapesti ja Praha kestliku linnalise liikumiskeskonna kavad sisaldasid kavandatud meetmete rakendamiseks vajalike kulude prognoose ja võimalikke rahastamisallikaid. Kui olemasolevate rahaliste vahendite summa ei ole selge, puudub kindlus selle kohta, kas kavasid saab tegelikult plaanipäraselt ellu viia.

91 Veel üks tegur, mis võib mõjutada kestliku linnalise liikumiskeskonna kava rakendamist, on vastutuse jagamine eri valitsustasandite vahel, nagu on sätestatud riiklikes õigusraamistikes. Praha kestliku linnalise liikumiskeskonna kava sisaldas meedet teemaksüsteemi kehtestamiseks, et vähendada autoliiklust. Meedet siiski ei rakendatud, osaliselt ebapiisava poliitilise toetuse tõttu ja osaliselt seetõttu, et kohalikel omavalitsustel ei olnud volitusi teemaksude kehtestamiseks.

92 Linnaline liikumiskeskond on dünaamiline süsteem, milles üks komponent mõjutab teist⁴³. Meil ei olnud võimalik hinnata kestliku linnalise liikumiskeskonna kava rakendamise üldist mõju kestlikule pendelrändele ja transpordiliikide osakaalule valimisse kaasatud linnapiirkondades, sest auditi ajal ei olnud asjakohased andmed kättesaadavad.

⁴³ SWD(2020) 331, punkt 461.

- 93** Kõigil valimisse kaasatud linnaaladel korraldasid ametiasutused liikuvusuuringuid, et hinnata transpordiliikide osakaalu ja reisijate rahulolu. Ajastuse ja katvusega seotud probleemid mõjutasid aga nende uuringute otstarbekust ([VI lisa](#)). Kuigi uuringute metoodika ja aruandlus vastas suures osas Eurostati soovitustele⁴⁴, oli neis linnade ja ajaperioodide vahel erinevusi. Seetõttu on raske või võimatu võrrelda uuringute tulemusi või muutusi transpordiliikide osakaalus aja jooksul.
- 94** Oma [eriaruandes 06/2020](#) säästva linnalise liikumiskeskkonna kohta leidsime, et auto asemel ühistranspordiga oli võimalik kiiremini jõuda vaid mõne külastatud linna keskuse väikestesse piirkondadesse. Käesoleva auditi jaoks valisime linnalähipiirkondade olukorra hindamiseks pendelrändevoogude põhjal iga valimisse kaasatud linnaala pendelrändepiirkonna lähtekoha ning analüüsisime ala, kuhu on võimalik 45 minutiga ühistranspordi, auto või jalgrattaga jõuda. Leidsime, et autoga võib jõuda tunduvalt enamatesse piirkondadesse, isegi tipptundidel ummikutes, nagu on näidatud [joonisel 5](#) Katowice funktsionaalse linnaala ühe linnalähipiirkonna kohta. Ülejäänud viit linnapiirkonda käsitlevad näited on esitatud [VII lisas](#) ([interaktiivne platvorm](#)).

⁴⁴ Eurostati suunised reisijate liikuvuse statistika kohta, 2021.

Joonis 5 | Autode, ühistranspordi ja jalgrataste teeninduspiirkond Katowice funktsionaalse linnaala ühes linnalähipiirkonnas



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal ([GISCO referentsandmebas](#), [interaktiivne platvorm](#) isokroonkaartidega).

Auditeeritud projektid toetasid kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade eesmärke, kuigi mitte kõik ei avaldanud olulist mõju pendelrändajate vajaduste täitmisele

95 Hindasime, kas:

- projektide valimise menetlused, mida kohaldasid ELi vahendite haldamise (sealhulgas projektide valimise ja rakendamise) eest vastutavad ametiasutused, olid asjakohased;
- meie auditeeritud 21 projekti ([II lisa](#)) andsid oodatud tulemusi.

Hoolimata mõningatest puudustest valikumenetlustes viidi kõik auditeeritud projektid kooskõlla kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadega

- 96** Hindasime, kas projektide valikumenetlustega tagati, et ELi rahastatud projektid olid kooskõlas asjaomase linnapiirkonna kestliku linnalise liikumiskeskonna kavaga ja põhinesid liikuvusvajaduste hindamisel. See hindamine aitab tagada, et projektid on tulemuslikud ja annavad kulutustele vastavat tulu.
- 97** Leidsime, et kõik auditeeritud projektid olid kooskõlas asjaomase kestliku linnalise liikumiskeskonna kavaga või muu asjakohase liikuvusstrateegiaga, kuigi projektide valiku eest vastutavad asutused seda kriteeriumi alati ei hinnanud.
- Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogramm (kolm projekti): perioodil 2014–2020 ei kontrollinud vastutav Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet (CINEA) projektide vastavust asjakohastele kestliku linnalise liikumiskeskonna kavadele, kuigi selline vastavus muutus 2019. aastal kohustuslikuks. Seda aspekti kontrolliti siiski ajavahemikul 2021–2027 (punkt [36](#)).
 - Taaste- ja vastupidavusrahistu (kaks projekti): ühes liikmesriigis (Portugal) ei olnud meil võimalik kindlaks teha, kuidas asjaomased ametiasutused projekti välja valisid. Ühes teises liikmesriigis (Hispaania) ei kontrollinud asjaomased ametiasutused auditeeritud projektikonkursi projektide vastavust heakskiidetud kestliku linnalise liikumiskeskonna kavale, kuigi selline vastavus oli projektikonkursi nõue.
- 98** Ühtekuuluvuspoliitika raames rahastatud 16 auditeeritud projekti puhul leidsime ka, et korraldusasutused valisid kõik projektid peale ühe välja konkurentsiväliste projektikonkursside kaudu (peamiselt projektitaotluste pideva vastuvõtmise teel). Ungaris said projektikonkursil osaleda ainult valitsuse tasandil dekreediga kinnitatud projektid. Konkurentsivälised valikumenetlused ei taga tingimata selliste projektide valimist, mis aitaksid kõige rohkem kaasa ELi kestliku linnalise liikumiskeskonna eesmärkide saavutamisele või annaksid parima hinna ja kvaliteedi suhte (punkt [02](#)). Tunnistame siiski, et see võib olla vähem koormav kui konkurentsipõhised projektikonkursid (st taotlused esitatakse tähtajaks, neid hinnatakse ja järjestatakse).

99 Seoses projektitaotlustega, milles võetakse arvesse liikuvusvajadusi (sealhulgas selliseid aspekte nagu tulevane nõudlus, teostatavus ja kulud versus kasu), tegime järgmised tähelepanekud.

- Enamikku projekte (21 projektist 13, st 62%) toetati vajaduste hindamisega.
- Kuuel projektil puudus selline hindamine ja ühe projekti puhul oli hindamine vaid osaline (väljaselgitatud vajaduste täitmise võimaluste analüüs). Selle tagajärjel ehitati näiteks Prantsusmaal ühe projekti raames uus „pargi ja sõida“ rajatis, mille täituvuse määr on rohkem kui kolm aastat pärast selle avamist alla 15%. See tekitab küsimusi rajatise vajalikkuse ja suuruse kohta.
- Ühe projekti (taaste- ja vastupidavusrahistu, Portugal) puhul koostas toetusesaaja nõudluse analüüsi ja teostatavusuuringu alles pärast seda, kui projekt oli lisatud riigi taaste- ja vastupidavuskavasse. Märkime, et asjaomased ametiasutused eemaldasid projekti kavast 2025. aasta mais, kuna sellega seoses esines mitmel põhjusel viivitusi, mistõttu ei olnud võimalik projekti kava rakendamisperioodi lõpuks lõpule viia.

Peaaegu kõik auditeeritud projektid saavutasid oma kavandatud väljundid, kuid palju väiksem osa neist avaldas pendelrändajate vajaduste täitmisele mingit märkimisväärset mõju

100 Seireandmeid on vaja ELi sekkumiste saavutuste mõõtmiseks. Näitajaid kasutatakse väljundite (nt uue trammiliini pikkus kilomeetrites) ja tulemuste (nt sõiduaja vähenemine) mõõtmiseks.

101 Auditeeritud projektide puhul leidsime erinevusi nende näitajate valikul ja määratlemisel, mis olid seotud kasutatud ELi rahastamisallika ja sellega seotud õigusaktidega ([tabel 6](#)).

Tabel 6 | Väljund- ja tulemusnäitajad

ELi vahendid	Väljundnäitajad kindlaks määratud?	Tulemusnäitajad kindlaks määratud?	Märkused
Ühtekuuluvuspoliitika fondid	Jah 16 projektist 15	Jah 16 projektist 13	ELi õiguslikus aluses ⁴⁵ määratleti ühised väljund- ja tulemusnäitajad, millest mõned võivad olla rakendatavad kestliku linnalise liikumiskeskonna projektide suhtes. Samuti nõuti, et programmi rakendamise eest vastutavad ametiasutused määraksid kindlaks täiendavad väljund- ja tulemusnäitajad.
Taaste- ja vastupidavusrahastu	Mitte projekti tasandil. Mõlemad auditeeritud projektid aitasid aga saavutada vastavates riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades seatud eesmärgid (nt eelarvele seatavad eesmärgid või lõpuleviidud kestliku liikuvuse edendamise projektid).	Ei	Õiguslik alus ei nõudnud tulemusnäitajate määratlemist
Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogramm	Ei Toetuslepingutes täpsustati siiski tulemusi ja vahe-eesmärgid.	Ei	Ei õiguslikus aluses ega projektikonkurssides ei nõutud näitajate kindlaksmääramist

Allikas: kontrollikoda.

⁴⁵ Ajavahemikul 2014–2020: määrus (EL) nr 1301/2013, I lisa ja määrus (EL) nr 1300/2013, I lisa; ajavahemikul 2021–2027: määrus (EL) 2021/1058, I lisa.

2. selgitus

Kasvuhoonegaaside heite vähendamise arvutusmeetodid

- 1) Usaldusväärne meetodika: kasvuhoonegaaside heite vähenemist hinnati pendelrändajate andmete, sõidukite keskmise kütusekulu ja projekti tõttu välditud sõidukilomeetrite alusel.
- 2) Puudulik meetodika: i) kasutati ühtset CO₂ heitkoguste vähendamise määra ühe kulutatud euro kohta, olenemata eri projektide konkreetsetest omadustest või tegelikust heitkoguste vähendamise potentsiaalist; ii) eeldati, et kõik potentsiaalsed rattateede kasutajad lähevad sellele üle isikliku auto kasutamiselt; iii) ühes kestliku linnalise liikumiskeskonna kavas seati igale omavalitsusele heitkoguste vähendamise eesmärgid. Seejärel jagati iga omavalitsuse eesmärk selles omavalitsusüksuses kavandatud rattateede pikkusega. Selle lähenemisviisi puhul ei võetud arvesse teede tegelikku või potentsiaalset kasutamist – eesmärgi täitmiseks piisas lihtsalt nende ehitamisest.

⁴⁶ SWD(2025) 61 final, näitaja 29, lk 74.

3. selgitus

Mitmeliigilise transpordi sõlmpunkti projekt ei anna kavandatud väljundeid

Ungari projekti eesmärk oli luua uus mitmeliigilise transpordi sõlmpunkt, sealhulgas linna ümbersõidutee.

Kulude märkimisväärse suurenemise tõttu lükati projekti olulised kestliku liikuvuse elemendid (raudteejaama moderniseerimine, parem juurdepääs platvormidele ja rööbasteedele) ning raudteejaama kahte külge (ja linna) ühendava allasõidutee ehitamine määramata ajaks edasi. Kuigi mõned kavandatud kestliku liikuvuse elemendid (auto- ja rattaparklad ühistranspordile ümberistumiseks, ümberehitatud bussipeatused, mis on ühendatud kõnni- ja rattateedega) viidi ellu, kasutati enamikku rahalistest vahenditest tee-ehituseks ja raudtee laadimisala ümberpaigutamiseks.



Märkus: tee, mis pidi jätkuma tunnelina.

Allikas: kontrollikoda.

104 Kõigil 12 projektil, mille kohta olid andmed kättesaadavad, oli teatav mõju pendelrändajate vajaduste rahuldamisele ja kestliku liikuvuse parandamisele, kuigi erineval määral. Kuuel projektil oli märkimisväärne positiivne mõju (nt bussiliinide käitamise suurenemine või kasutajate ja reisijate sihtarvu saavutamine ([4. selgitus](#))), ülejäänud kuue projekti puhul oli mõju tagasihoidlikum. Me ei saanud üheksat projekti hinnata näitajate ja seireandmete puudumise tõttu (punkt [101](#)) ja/või seetõttu, et projektid olid veel pooleli.

4. selgitus

Mitmeliigilise transpordi sõlmpunkt, millel on märkimisväärne positiivne mõju



Arhitektuuriline lahendus: Grzegorz Raczek/ülddisainer: Mostostal Zabrze Biprohut S.A. ©Kõik õigused kaitstud.

Allikas: kontrollikoda.

Projekti raames ehitati Poolas mitmeliigilise transpordi sõlmpunkt, mis ühendab nelja transpordiliiki: bussid, rongid, autod („pargi ja sõida“ parklatega) ja jalgrattad. Esimesel tegevusaastal (2023) kasutas seda ligi 850 000 reisijat. Raudteejaam asub sõlmpunktist 150 meetri kaugusel ja on ühendatud tunneli kaudu. Enne projekti olid kohalikud ja piirkondlikud bussipeatused hajutatud mitmes kohas, kuni 650 meetri kaugusel raudteejaamast.

Sõlmpunkti ehitamine muutis bussitranspordi piirkonna elanikele kättesaadavamaks ja mugavamaks. Piirkondlikke ja rahvusvahelisi ühendusi teenindavate bussiettevõtete arv suurenes projektile eelnenud 22-lt 2023. aastal 32-le. Oluliselt vähenes ka reisijate ümberistumisaeg.

- 105** Tegurid, mis on seotud i) projektide kavandamise, ülesehituse ja valikuga ning ii) rakendamisega, selgitavad, miks kuue projekti mõju oli tagasihoidlikum ([5. selgitus](#)).

5. selgitus

Tegurid, mis selgitavad mõne projekti vähest mõju

Projektide kavandamine, ülesehitus ja valik (3 projekti)

- Vajaduste analüüsi puudumine tõi kaasa selle, et üht „pargi ja sõida“ parklat ei kasutatud piisavalt ja teisel puudus otseühendus metrooga, mistõttu läks vaja bussitransporti. Autojuhid võivad parklas parkida isegi siis, kui nad ei jätkka oma reisi ühistranspordiga.
- Üks rattatee ei sobi pendelrändeks (vt pilt allpool): see on looklev tee maalilise looduse keskel (hõlmates ka ringristmikku vaba aja veetmiseks), on valmistatud puidust laudadest ega eralda jalakäijaid jalgratturitest, mis tähendab, et see ei vasta pendelrände ega ohutusstandarditele.

Rakendamine – puuduvad väljundid (2 projekti)

- Ühe projekti olulisi kestliku liikuvuse komponente ei rakendatud (**3. selgitus**).
- Reisi- ja piletiinfosüsteem valmis märkimisväärse, 4,5-aastase hilinemisega. See ei sisalda veel algselt kavandatud reaajas andmeid ja nõuab piletite ostmiseks lisaseadet (2023. aastal osteti keskmiselt ainult 7 ja 2024. aastal 12 piletit päevas).

Rakendamine – naaberomavalitsuste vaheline koordineerimine (1 projekt)

- Rattatee, mis pidi ühendama eeslinna linnaga ja moodustama osa piirkondlikust rattateede võrgustikust, ei ole seotud linna ega piirkondliku rattateede võrgustikuga, kuna piirkondliku ja linnavalitsuse vahel ei ole alates 2018. aastast kokkulepet saavutatud (vt pilt allpool). Kuigi tee ehitati alles hiljuti, on sellel juba näha lagunemise märke ning sellel puuduvad olulised omadused, nagu valgustus ja varjualused.



Allikas: kontrollikoda.

106 Analüüsisime kõigi kuue auditeeritud linnapiirkonna puhul ka ühe projekti võimalikku mõju reisiajale (*VIII lisa*). Selleks võrdlesime auto ja ühistranspordiga reisistsenaariume, kasutades ja mitte kasutades projekti taristut eeslinnast pärit hüpoteetilise pendelreisija jaoks, kes võiks projektist kasu saada. Valisime sihtkoha piirkonnas, kus on suur töökohtade kontsentratsioon linnas.

107 Seda tehes hindasime, kas projekt parandas ühistranspordi konkurentsivõimet võrreldes autokasutusega. Analüüsi suhtes kehtivad järgmised piirangud.

- Tulemused annavad ülevaate 2025. aasta algusest. Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade rakendamisel sõiduajad tõenäoliselt muutuvad.
- Muud stsenaariumid võivad anda teistsuguseid tulemusi.
- Kuigi autotranspordi konkurentsivõimet mõjutavad märkimisväärselt parkimiskohtade olemasolu pendelrände sihtkohtades ja juurdepääsueeskirjad, ei võetud isikliku autoga sõitmise puhul arvesse parkimiseks kuluvat aega, sest see võib olla juhtumiti väga erinev (punktid *82–84*).

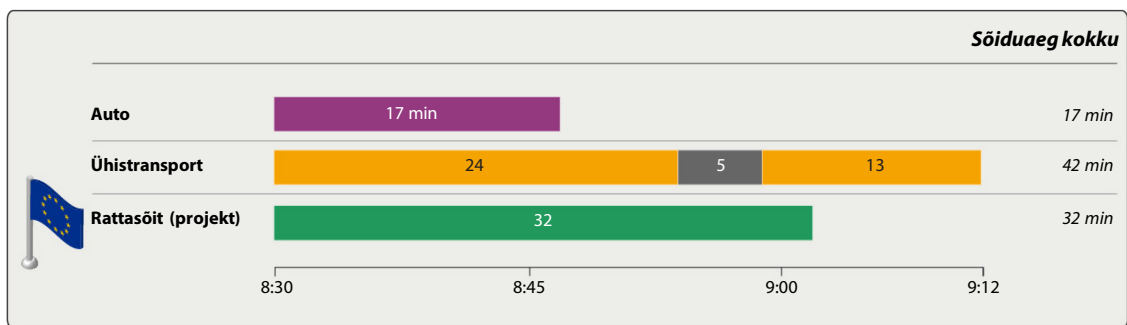
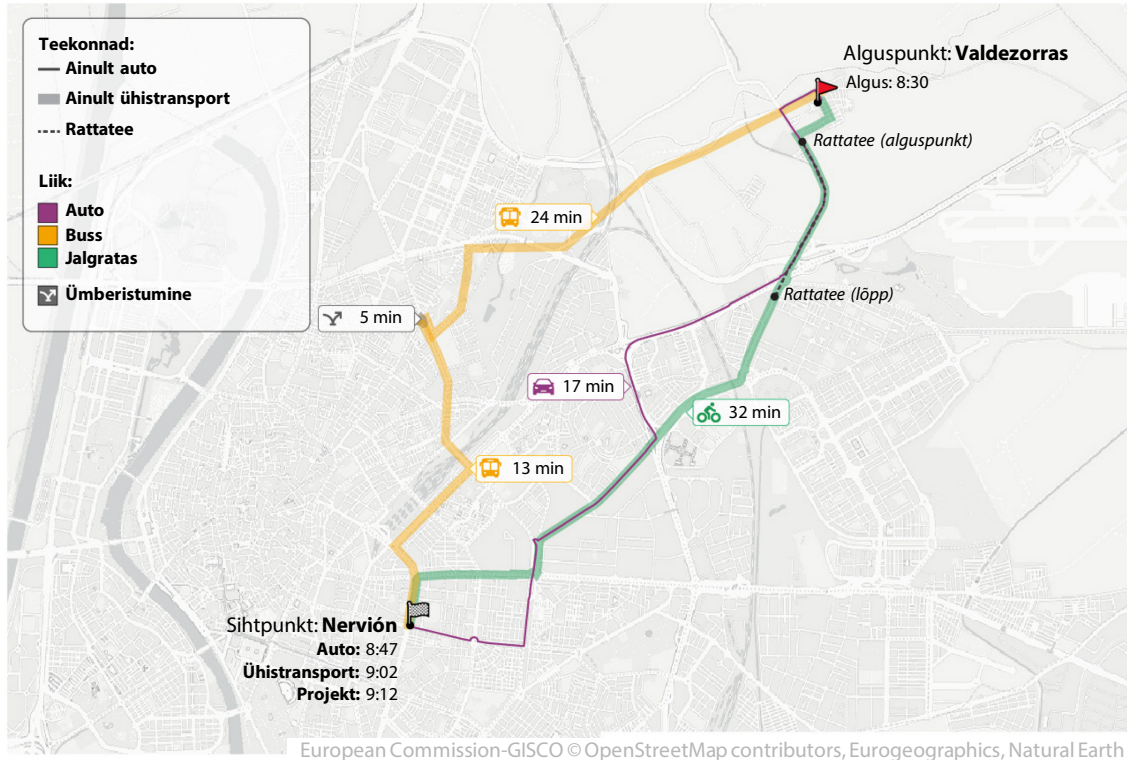
108 Täheldasime, et kahel juhul pakkus ühistransport autodele sõiduajas konkurentsi, neljal juhul aga mitte.

- Budapest ja Praha: ühistranspordiga sõitmise aeg oli tipptundidel konkurentsivõimeline autosõiduga.
- Katowice, Lille, Lissabon ja Sevilla: ühistransport ei olnud autosõiduga konkurentsivõimeline. Se villas oli rattasõit siiski parem alternatiiv autokasutusele kui ühistransport (*joonis 6*). Arvutasime rattasõidu aja püsiva kiiruse alusel, kuid kuna rattatee lõpeb linna piirini jõudes (*5. selgitus*), peavad jalgratturid oma teekonda jätkama autoteel, mis muudab teekonna aeglasemaks ja ohtlikumaks.

Joonis 6 | Sevilla sõiduaja võrdlus

Näitlik teekond Sevillas

Märkus: Sevillas arvutasime sõiduaja alates linnalähipiirkonna punktist, kus algab Valdezorrased rattatee projekt, linna tööpiirkonda. Võrdlesime aega, mis kulub sõitmiseks auto, ühistranspordi (buss) ja jalgrattaga, kasutades ELi kaasrahastatud rattateed. Kuna rattatee lõpeb linna piiril, lähtusime linnas rattasõidule kuluva aja arvutamisel sõitmisest autoteel.



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal ([GISCO referentsandmebaas](#), [interaktiivne platvorm](#) marsruudikaartidega).

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Annemie Turtelboom, võttis käesoleva aruande vastu 10. detsembri 2025. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



President

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Linnaline liikumiskeskond ja ELi strateegiline raamistik

- 01** 2020. aastal elas kolmveerand ELi elanikest linnapiirkonnas ja 2050. aastaks suureneb see osakaal tõenäoliselt 85%-ni. Linnapiirkondi iseloomustab sageli suur majandustegevuse ja tööhõive kontsentratsioon, mis toob kaasa märkimisväärse igapäevase pendelrändajate liikumise. Linnaline liikumiskeskond hõlmab inimeste ja kaupade liikumist linnapiirkondades ning on linnaelu oluline osa.
- 02** OECD andmetel on pendelrändepiirkondades rahvastiku kasv kiirem kui linnades endis, mis viitab ühisele valginnastumise suundumusele. Suurimat rahvaarvu kasvu on täheldatud suuri suurlinnapiirkondi ümbritsevates pendelrändepiirkondades¹.
- 03** Linnalähipiirkondade elanike peamiseks transpordivahendiks on isiklik sõiduauto, mis põhjustab ummikuid ja saastet. Linnade liiklusummikud lähevad hinnanguliselt maksma ligikaudu 180 miljardit eurot aastas² ja linnatransport tekitab umbes veerandi ELi transpordi CO₂ koguheitest³, mis omakorda moodustab veerandi ELi koguheitest⁴. Euroopa kliimamääruse kohaselt⁵ on linnapiirkondadel tähtis osa selles, et saavutada ELi rohelise kokkuleppe siduvad eesmärgid, milleks on vähendada 2030. aastaks heitkoguseid 55% ja muuta EL 2050. aastaks kliimaneutraalseks.

¹ „Redefining urban areas in OECD countries“, OECD, 2012.

² „Handbook on the external costs of transport“, Euroopa Komisjon, 2019.

³ „EU urban mobility state of play“, Euroopa Komisjon, SWD(2021) 470.

⁴ „EEA greenhouse gases — data viewer“.

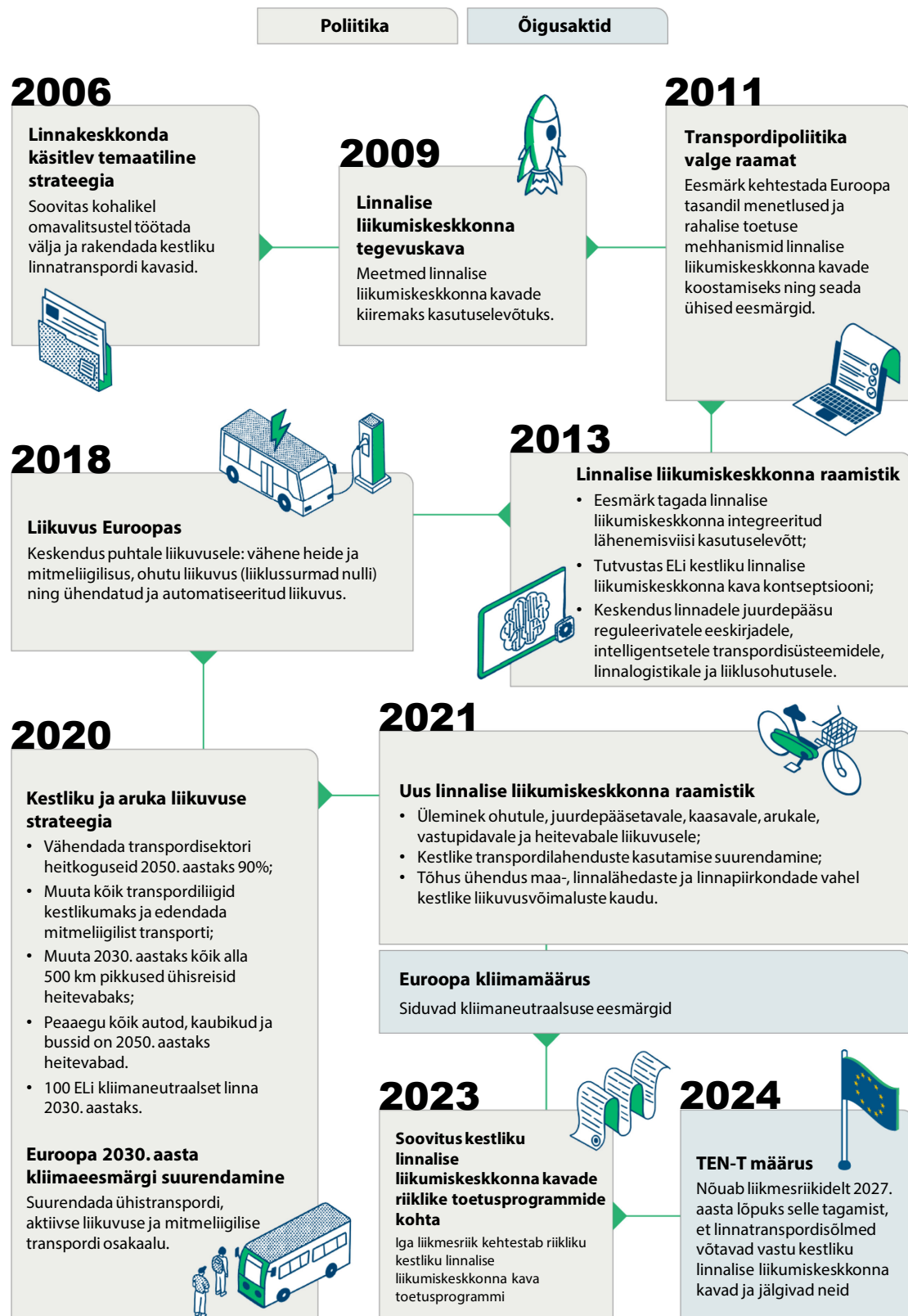
⁵ Määrus (EL) 2021/1119.

04 Terviklik strateegia liikuvuse korraldamiseks linnapiirkonnas on oluline linnaarengu kujundamiseks mitmel viisil, näiteks parandades juurdepääsu töökohtadele, teenustele ja kaupadele ning vähendades saastetaset. 2006. aastal soovitas komisjon tungivalt, et kohalikud omavalitsused töötaksid välja ja rakendaksid kestliku linnatranspordi kavasid⁶. Sellest ajast alates on komisjon avaldanud mitu mittesiduvat poliitikadokumenti (teatist) ja mõned õigusaktid, milles on esitatud kestliku linnalise liikumiskeskonna visioonid ja eesmärgid (*joonis 1*). Kestliku transpordi määratles nõukogu esmakordselt eesmärgina 2001. aastal⁷.

⁶ COM(2005) 718.

⁷ Eesistujariigi järeldused, Göteborgi Euroopa Ülemkogu, 2001.

Joonis 1 | Linnalist liikumiskeskonda käsitleva ELi õigus- ja poliitikaraamistiku areng



Allikas: kontrollikoda komisjoni dokumentide põhjal.

Ülesanded ja kohustused

- 05** Transport ja linnaline liikumiskeskond kuuluvad komisjoni ja liikmesriikide jagatud pädevusse. Ülesanded ja kohustused on esitatud *joonisel 2*.

Tabel 2 | Ülesanded ja kohustused



Komisjon

Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat (DG MOVE) vastutab peamiselt ELi transpordipoliitika kujundamise ja rakendamise eest. See hõlmab TEN-T võrgu kavandamist, mille osa on transporditaristu linnatranspordisõlmedes.

ELi rahastamisallikaid haldavad eri peadirektoraadid eri eelarve täitmise viiside kohaselt: DG MOVE ning Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet (CINEA) haldavad Euroopa ühendamise rahastu transpordivaldkonda (eelarve otsene täitmine); DG REGIO vastutab ühtekuuluvuspoliitika eest (eelarve jagatud täitmine); DG ECFIN ja SG RECOVER (peasekretariaadi alla kuuluv rakkerühm) vastutavad taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise eest (eelarve otsene täitmine).

2022. aastal moodustas komisjon **linnalise liikumiskeskonna eksperdirühma**, kuhu kuuluvad kõigi liikmesriikide esindajad, valitud linnad ja teemakohased organisatsioonid. Rühm aitab komisjonil välja töötada ja rakendada õigusakte ja poliitikameetmeid kestliku linnalise liikumiskeskonna valdkonnas.



Liikmesriigid (kohalikud, piirkondlikud ja riiklikud ametiasutused)

Kohalikud, piirkondlikud ja riiklikud ametiasutused tegelevad linnatranspordisõlmede ühenduvusega ning linnalise liikumiskeskonna küsimustega (sealhulgas strateegiate, näiteks linnalise liikumiskeskonna kavade rakendamise kaudu).

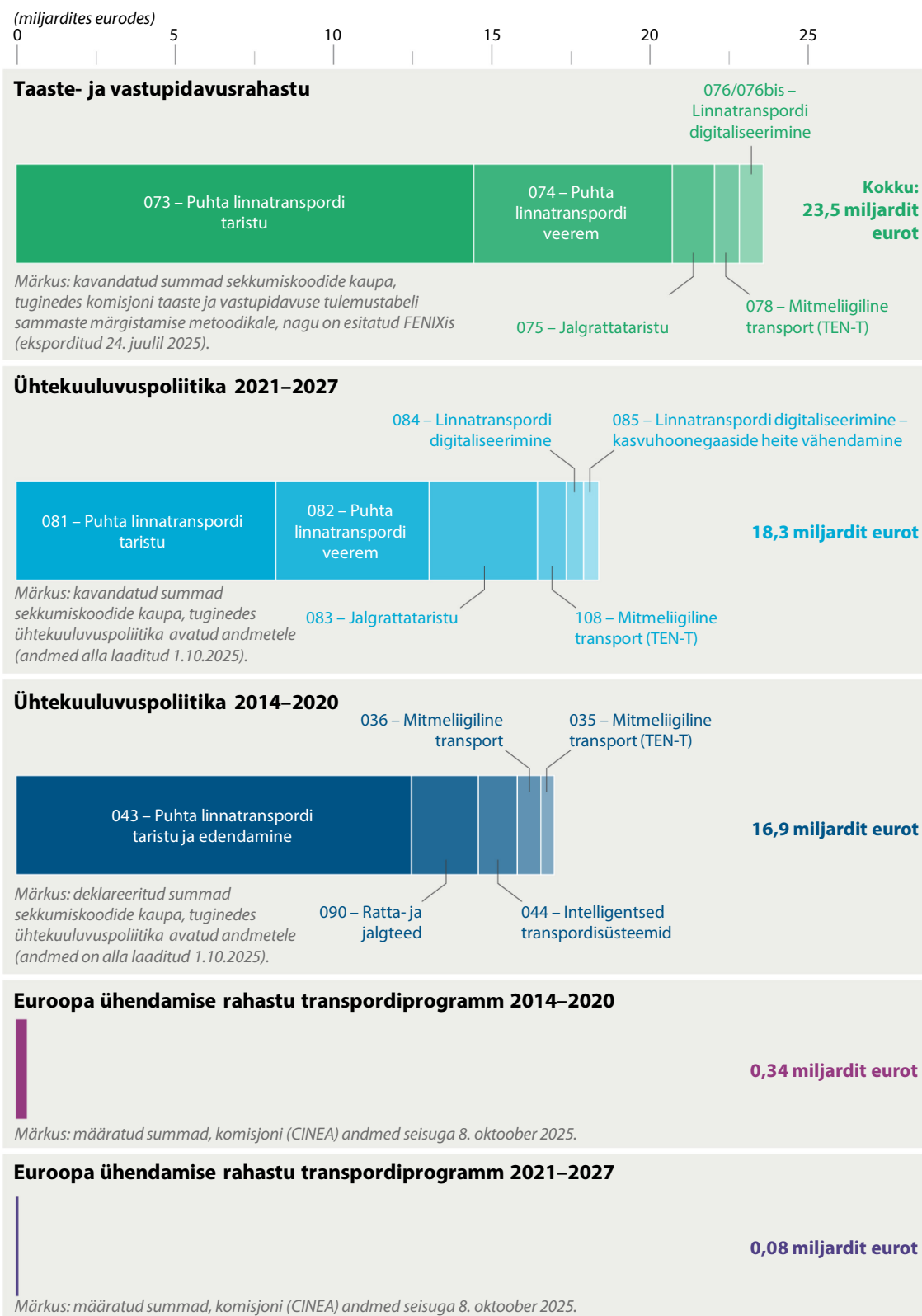
Kohalikud, piirkondlikud ja riiklikud ametiasutused rakendavad ELi vahendeid (nt ühtekuuluvuspoliitika raames). Ka ELi vahenditest (kaas)rahastatavate projektide valimine toimub ühtekuuluvuspoliitika fondide ning taaste- ja vastupidavusrahastu puhul sel tasandil.

Allikas: kontrollikoda.

Peamine finantsteave

- 06** Linnatranspordi ja linnalisse liikumiskeskonda investeerimise peamised ELi rahastamisallikad on ühtekuuluvuspoliitika fondid, Euroopa ühendamise rahastu ning taaste- ja vastupidavusrahastu (*joonis 3*).

Joonis 3 | ELi rahastamisprogrammide investeeringud linnalisse liikumiskeskonda



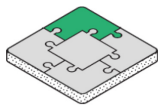
Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

Auditi ulatus ja käsitusviis

- 07** Aruandes hinnatakse meetmeid, mida komisjon ja liikmesriikide asjaomased ametiasutused on võtnud, et toetada pendelrändajate kestlikku transporti suurtes suurlinnapiirkondades. Selleks hindasime, kas
- komisjoni seadusandlikud, poliitilised ja toetusmeetmed olid tõhusa pendelrände transpordi pakkumisel asjakohased;
 - kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade kavandamine, rakendamine ja järelvalve asjaomaste asutuste poolt auditeeritud kuues liikmesriigis oli eesmärgipärane;
 - 21 auditeeritud ELi rahastatud projekti valimine, rakendamine ja tulemused olid kestliku pendelrände eesmärkide täitmiseks mõjusad.
- 08** Meie audit hõlmas ajavahemikku 2004–2024, mis puudutab poliitika väljatöötamist, ja ajavahemikku 2014–2025, mis puudutab linnalise liikumiskeskonna projekte toetavaid ELi rahastamisallikaid. Analüüsisime mitmest allikast saadud tõendeid, nagu näidatud [joonisel 4](#). Meie [auditimetoodika](#) on kooskõlas [kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni \(INTOSAI\)](#) rahvusvaheliste auditistandarditega.

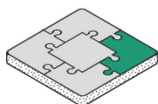
Joonis 4 | Töendite allikad

Dokumendid



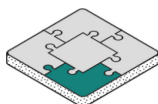
Õigusaktid, poliitikadokumendid, aruanded, suunised ja juhendid (riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud) ning teadusasutuste, liitude ja akadeemikute avaldatud aruanded ja uuringud.

Andmed



Andmed eri allikatest, peamiselt komisjonilt, Eurostatilt, ühtekuuluvuspoliitika avatud andmete platvormilt ning riiklikelt, piirkondlikelt ja kohalikelt ametiasutustelt. Koostöös Eurostatiga kasutasime geoinfosüsteeme, et ruumiliselt analüüsida ja visualiseerida valimisse kaasatud linnapiirkondades linnalähiliikuvust, nagu pendelrändevood ([IV lisa](#)), juurdepääsetavus ([VII lisa](#)) ja valitud projektide võimalik mõju pendelrändajate sõiduajale ([VIII lisa](#)).

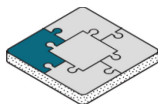
Kuue liikmesriigi kuue linnapiirkonna auditikülastused



Liikmesriikides keskendusime linnapiirkondadele Budapestis (Ungari), Katowices (Poola), Lille'is (Prantsusmaa), Lissabonis (Portugal), Prahas (Tšehhi) ja Sevillas (Hispaania). Analüüsisime riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke transpordi- ja liikuvuskavasid, seadusandlikke ja poliitikadokumente, rahalist toetust jne.

Valisime need linnapiirkonnad välja selliste kriteeriumide alusel nagu elanike koguarv ja linnalähipiirkondades elavate elanike osakaal, kestlikule liikuvusele eraldatud ELi rahaliste vahendite olulisus ja transpordiliikide osakaal (nt autoga tööle sõitmise osakaal), hõlmates nii häid kui ka vähem häid tulemusi.

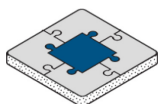
21 projekti



Kontrollisime 21 projektist koosnevat valimit: 16 projekti rahastatakse ühtekuuluvuspoliitika fondidest, kahte taaste- ja vastupidavusrahastust ning kolme Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogrammist ([II lisa](#)). Analüüsisime alusdokumente, keskendudes ELi vahendite eraldamisele ning projektide ülesehitusele, valikumenetlusele, rakendamisele ja saavutatud tulemustele.

Valisime välja projektid, mida kaasrahastati ühtekuuluvuspoliitika fondidest, taaste- ja vastupidavusrahastust ning Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogrammist. 19 projekti asusid kuues valimisse kaasatud linnapiirkonnas, kaks lisaprojekti (mida rahastati Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogrammist) asusid Amsterdams ja Pariisis. Valisime välja pendelrände seisukohast olulised projektid, mis hõlmavad eri liiki investeeringuid (nt transporditaristu ja intelligentsete transpordisüsteemide projektid).

Intervjuud

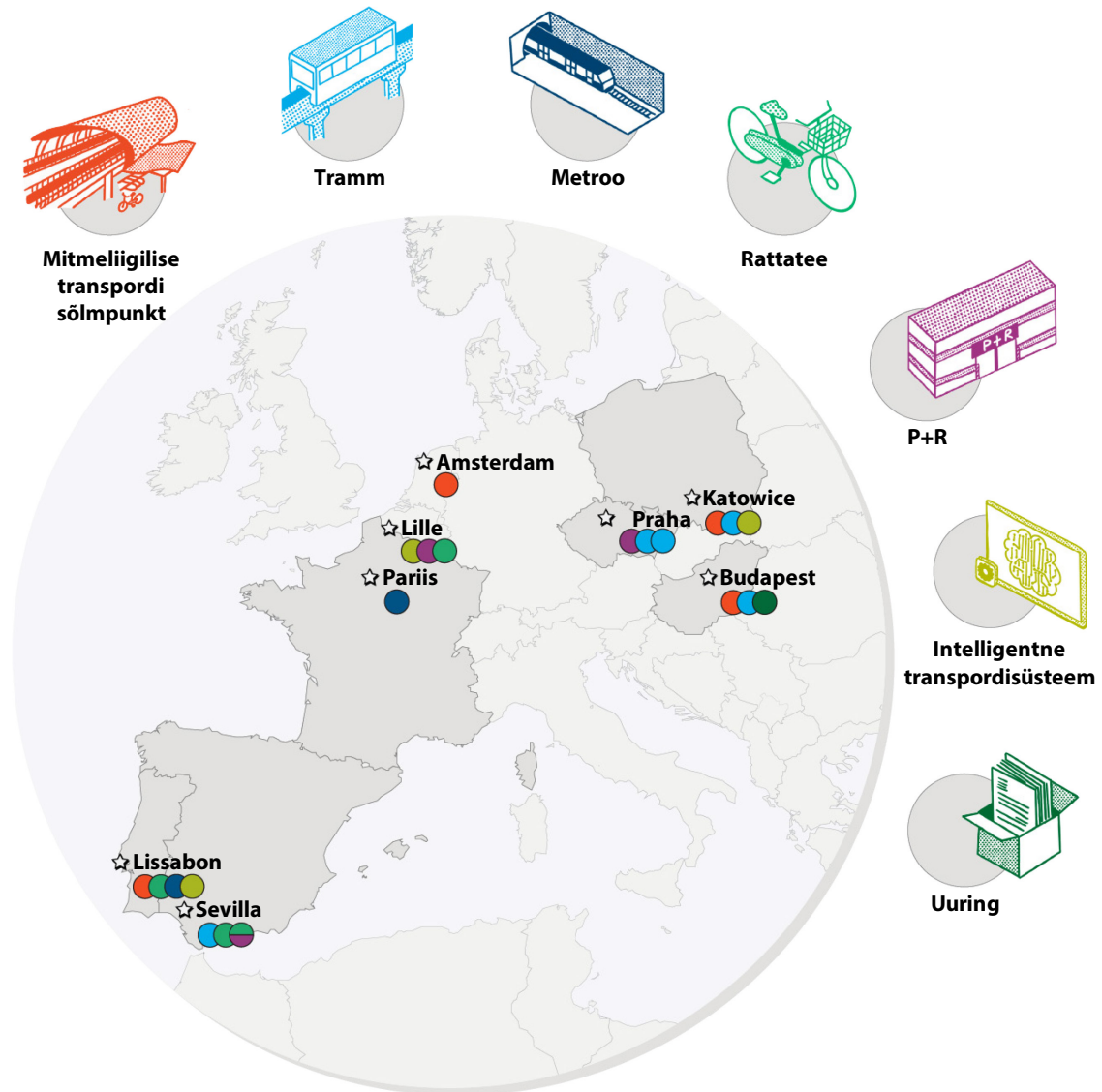


Intervjuud komisjoni peadirektoraatide, riiklike ametiasutuste, piirkondlike omavalitsuste, kohalike omavalitsuste, ELi rahaliste vahendite saajate ning ELi või kohalikul tasandil tegutsevate sidusrühmadega.

Allikas: kontrollikoda.

09 **Joonisel 5** on näidatud auditeeritud projektide asukoht ja investeeringu liik.

Joonis 5 | Auditeeritud projektide asukoht ja liik



Allikas: kontrollikoda.

II lisa. Auditeeritud projektide nimekiri

Linnatranspordisõlm	Rahastamisallikas	Projekti nimi	Kavandatud rahastamis-kõlblikud kogukulud (eurodes)	ELi planeeritud rahastamine (eurodes)
Amsterdam	Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogramm 2021–2027	Aruka liikuvuse sõlmpunkt Amsterdams	29 117 889	8 735 366
Budapest	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Trammiliini nr 1 pikendus kuni Etele väljakuni	26 014 139	20 425 075
Budapest	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Bicske raudteejaama mitmeliigilise transpordi ühenduste ja P+R parklate arendamine	34 433 914	29 268 827
Budapest	Ühtekuuluvuspoliitika 2021–2027	H5-H6/H7 liinide ühendamine (uuring)	18 918 000	16 080 300
Katowice	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Sileesia Metropolis läänvärav – ümberistumisjaam Gliwices	46 241 813	31 137 890
Katowice	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Dünaamiline reisijainfosüsteem II	8 475 284	6 356 463
Katowice	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Integreeritud projekt Śląsko-Zagłębiowska Metropolis trammitaristu ajakohastamiseks ja arendamiseks koos trammiveeremi ostmisega – I etapp	143 357 046	90 421 210

Linnatranspordisõlm	Rahastamisallikas	Projekti nimi	Kavandatud rahastamis-kõlblikud kogukulud (eurodes)	ELi planeeritud rahastamine (eurodes)
Lille	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	P+R Tourcoing	3 470 672	1 735 336
Lille	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Nord-Pas de Calais' reisi- ja piletiinfo ühendsüsteem – SMIRT Central	8 740 261	4 370 130
Lille	Ühtekuuluvuspoliitika 2021–2027	Aménagement cyclable Boulevard Carnot	2 014 395	1 007 197
Lissabon	Taaste- ja vastupidavusrahu ¹	Odivelas-Loures kergmetroo	250 000 000	Ei kohaldata – laen
Lissabon	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Parque Intermodal da Venda do Pinheiro	497 442	248 721
Lissabon	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Loures Ciclável-Eixo Ribeirinho de Ligação Vila Franca de Xira/Loures/Lisboa	2 785 128	1 392 564
Lissabon	Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogramm 2014–2020	MOBIL.T	20 979 190	4 195 838
Pariis	Euroopa ühendamise rahastu transpordiprogramm 2014–2020	Line for Airport and Research Area – LARA	319 485 000	63 897 000

Linnatranspordisõlm	Rahastamisallikas	Projekti nimi	Kavandatud rahastamis-kõlblikud kogukulud (eurodes)	ELi planeeritud rahastamine (eurodes)
Praha	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Trammiliini Divoká Šárka–Sídlišť Na Dědině pikendus	31 933 928	27 143 839
Praha	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	P+R Černý Most ehitamine	13 280 353	6 640 177
Praha	Ühtekuuluvuspoliitika 2021–2027	Trammiliini Sídlišť Barrandov–Holyně–Slivenec pikendamise 2. etapp (Holyně–Sliveneci lõik)	9 861 155	8 381 982
Sevilla	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Trammiliini pikendamise 1. etapp	24 510 000	19 608 000
Sevilla	Ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020	Valdezorras–vana lennujaam–Alcosa rattatee	1 481 005	1 184 804
Sevilla	Taaste- ja vastupidavusrahistu	Agrupación de Sevilla	21 952 628	18 142 667

¹ Investeering TC-C15-i03: kergraudteetransiid Odivelas–Loures eemaldati Portugali taaste- ja vastupidavuskavast osana nõukogu poolt 13. mail 2025 vastu võetud [muudatusest](#).

Allikas: kontrollikoda.

III lisa. Näiteid komisjoni toetusalgatustest

Algatus	Ulatus	Tegevusvaldkonnad	Loodud	ELi rahastamisallikas (periood 2021–2027)
ELi linnalise liikumiskesk-konna vaatluskeskus (ELTIS)	Kestlik linnaline liikumiskesk-kond	Suutlikkuse suurendamine (suunisdokumentide hoidla, vaatluskeskus)	1998	Euroopa ühendamise rahastu
Euroopa liikuvusnädal	Kestlik linnaline liikumiskesk-kond	Teadlikkuse suurendamise kampaania	2002	DG MOVE'i enda eelarve
CIVITAS	Kestlik linnaline liikumiskesk-kond	Suutlikkuse suurendamine, tavade jagamine, teadusuuringud, innovatsioon ja koordineerimine, keskendudes linnadele ja linnalise liikumiskesk-konna spetsialistidele Foorumi CIVITAS konverents, mida korraldatakse üle aasta vaheldumisi linnalise liikumiskesk-konna päevadega	2002	Programm „Euroopa horisont“
Linnalise liikumiskesk-konna päevad	Kestlik linnaline liikumiskesk-kond	Linnalise liikumiskesk-konna poliitika konverents, mis toimub üle aasta vaheldumisi foorumiga CIVITAS	2020, sellele eelnes kestliku linnalise liikumiskesk-konna kavade Euroopa konverents (2014–2019)	Euroopa ühendamise rahastu
EIT linnaline liikumiskesk-kond	Kestlik linnaline liikumiskesk-kond	Suutlikkuse suurendamine, tavade jagamine, teadusuuringud ja innovatsioon, keskendudes idufirmadele, ettevõtetele, ülikoolidele, uurimisinstituutidele ja avalikule sektorile	2019	Programm „Euroopa horisont“ (ELi rahastamismäär 80%)
URBACT	Kestlik linnaarendus; kestlik transport kui üks selle valdkondlikke eesmärke	Tavade jagamine, suutlikkuse suurendamine	2002	URBACT IV (ELi rahastamismäär u 80%)
Euroopa linnaarengu algatus	Kestlik linnaarendus; liikuvus kui üks selle teemadest	Suutlikkuse suurendamine, teadmiste ja tavade jagamine, innovatsiooni toetamine Linnade foorumi iga kahe aasta tagant toimuv konverents	2021, tuginedes linnadega seotud uuenduslikele meetmetele (2014–2020)	Euroopa Regionaalarengu Fond
ELi linnapeade kliima- ja energiapakt	Kliima ja energia, sealhulgas kestlik liikuvus (nt kestliku liikuvuse koalitsiooni raames)	Pühendumine ELi kliima- ja energiaeesmärkide täitmisele, tavade jagamine	2008	Programm „Euroopa horisont“
ELi kliimaneutraalsete ja arukate linnade missioon	Kliima, sealhulgas kestlik liikuvus	Suutlikkuse suurendamine, tavade jagamine, teadusuuringud ja innovatsioon	2021	Programm „Euroopa horisont“

Allikas: kontrollikoda.

IV lisa. Pendelrändevood

- 01** Kuue valimisse kaasatud linnapiirkonna puhul võrreldakse [tabelis 1](#) funktsionaalsel linnaalal algavat ja lõppevat pendelrännet kestliku linnalise liikumiskeskonna kava alal algava ja lõppeva pendelrändega.

Tabel 1 | Pendelrändevoogude võrdlus

	Funktsionaalne linnaala	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava ala	Erinevus
Budapest (HU)	1 514 576	819 961	694 615 (46%)
Katowice (PL)	330 534	368 029	–37 495 (–11%) ¹
Lille (FR)	544 748	427 752	116 996 (21%)
Lissabon (PT)	1 651 930	1 488 686	163 244 (10%)
Praha (CZ)	812 480	773 909	38 571 (5%)
Sevilla (ES)	459 217	164 777	294 440 (64%)

¹ Katowice piirkonnas tähistab arv 37 495 tulemust, kui lahutada 49 167 pendelreisist kestliku linnalise liikumiskeskonna kava raames, kuid väljaspool funktsionaalset linnaala, 11 672 pendelreisi funktsionaalsel linnaalal, mida kestliku linnalise liikumiskeskonna kava ei hõlma (viimane vastab 4%-le funktsionaalse linnaala pendelrändevoogudest).

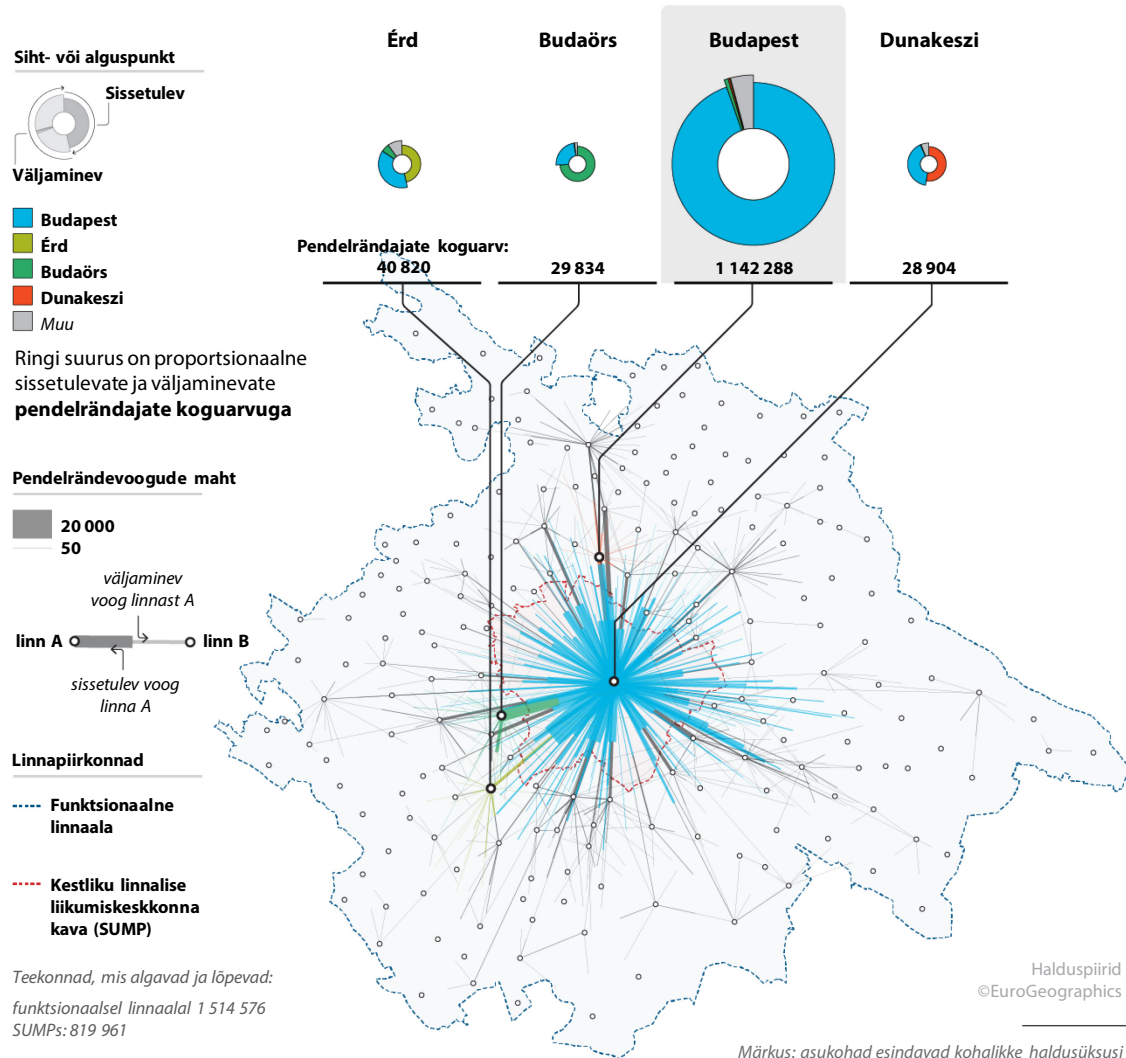
Allikas: Eurostat.

- 02** Allpool esitatud [joonistel 1–6](#) on näidatud pendelrändevood valimisse kaasatud funktsionaalsetel linnaaladel.

Joonis 1 | Budapesti ümbruse pendelrändevood

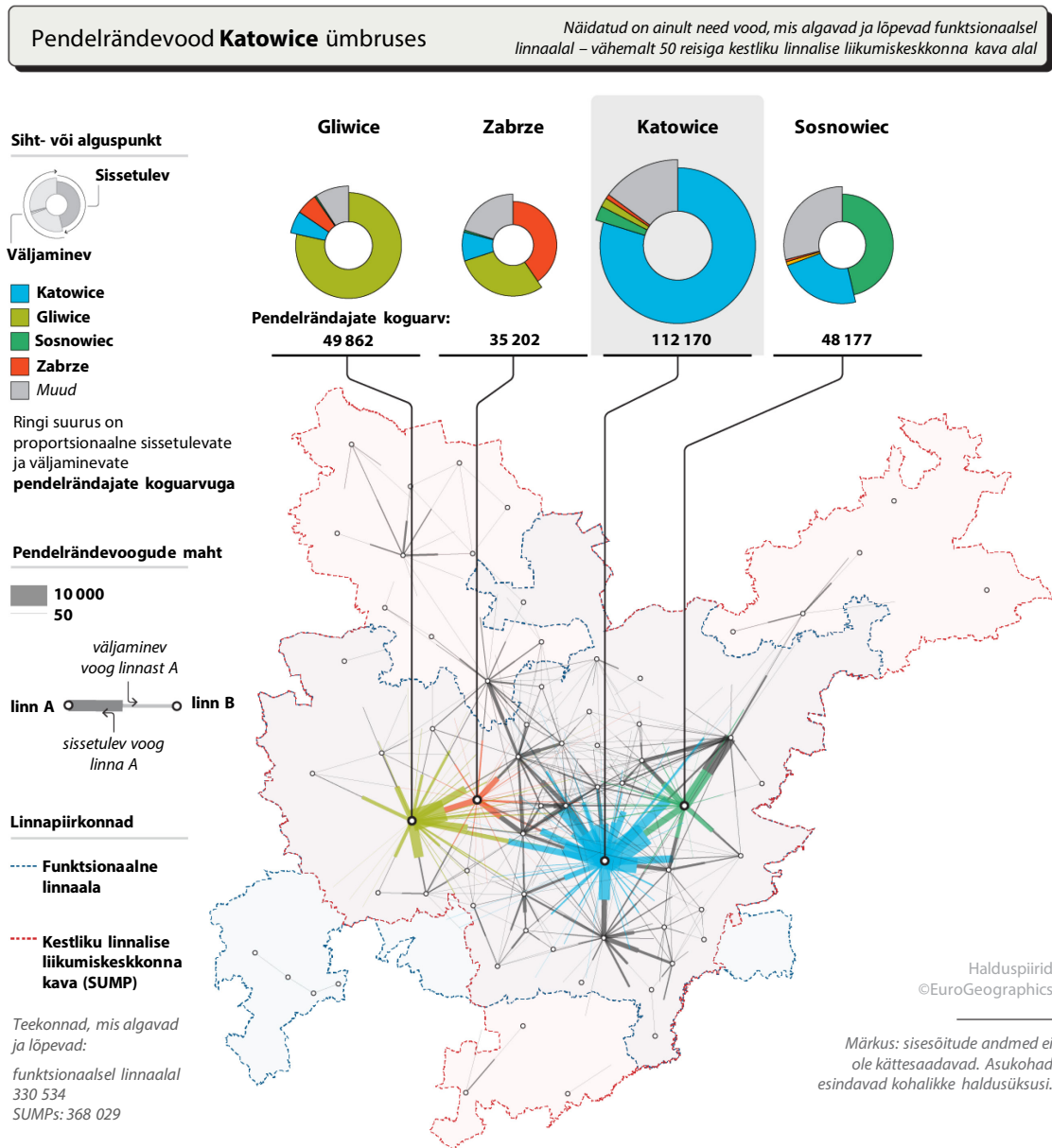
Pendelrändevood **Budapesti** ümbruses

Näidatud on ainult need vood, mis algavad ja lõpevad funktsionaalsel linnaalal – vähemalt 50 reisiga kestliku linnalise liikumiskeskonna kava alal



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, [interaktiivne platvorm pendelrände kaartidega](#)).

Joonis 2 | Katowice ümbruse pendelrändevood

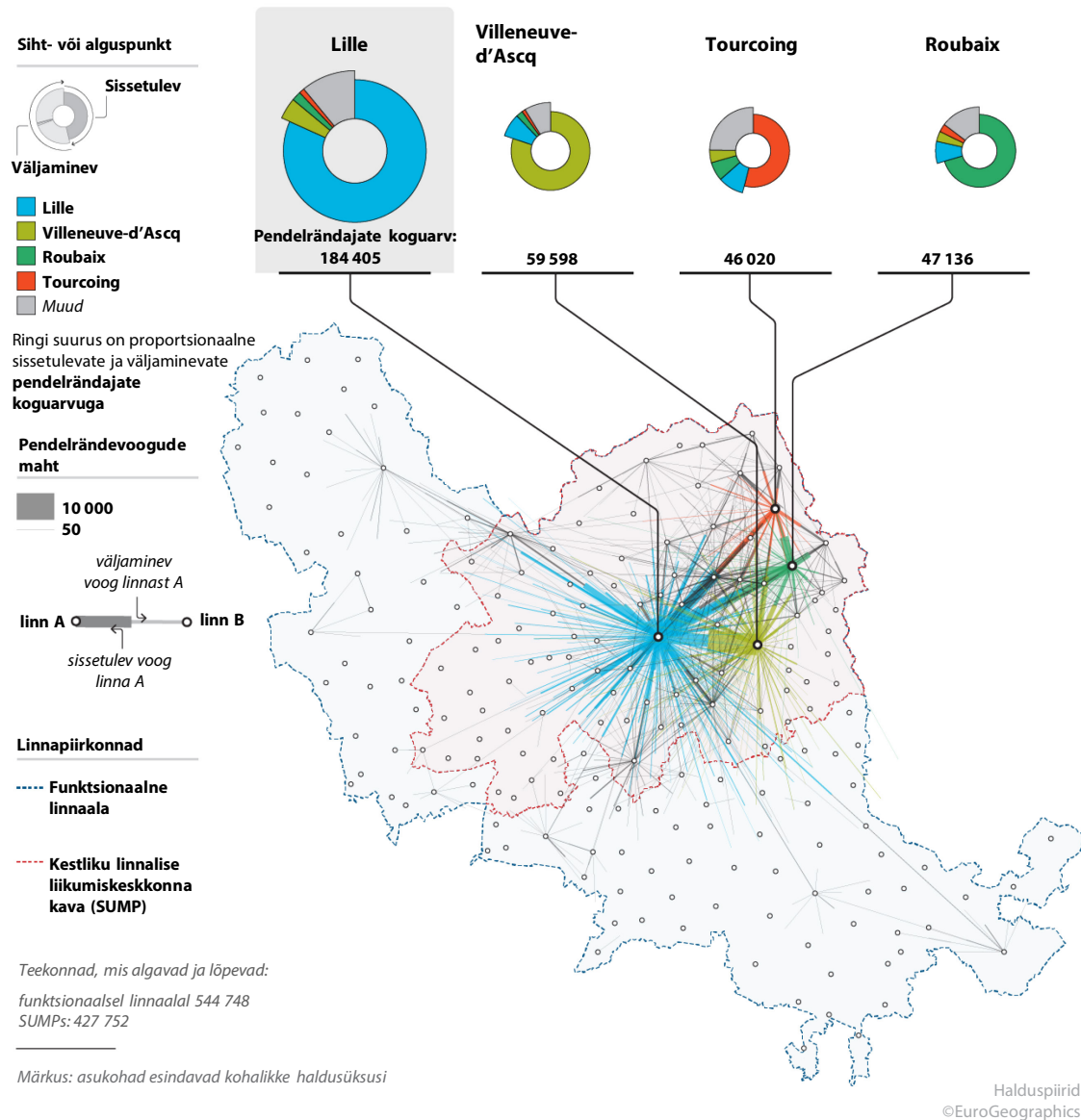


Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm pendelrände kaartidega).

Joonis 3 | Lille'i ümbruse pendelrändevood

Pendelrändevood Lille'i ümbruses

Näidatud on ainult need vood, mis algavad ja lõpevad funktsionaalsel linnaalal – vähemalt 50 reisiga kestliku linnalise liikumiskeskonna kava alal

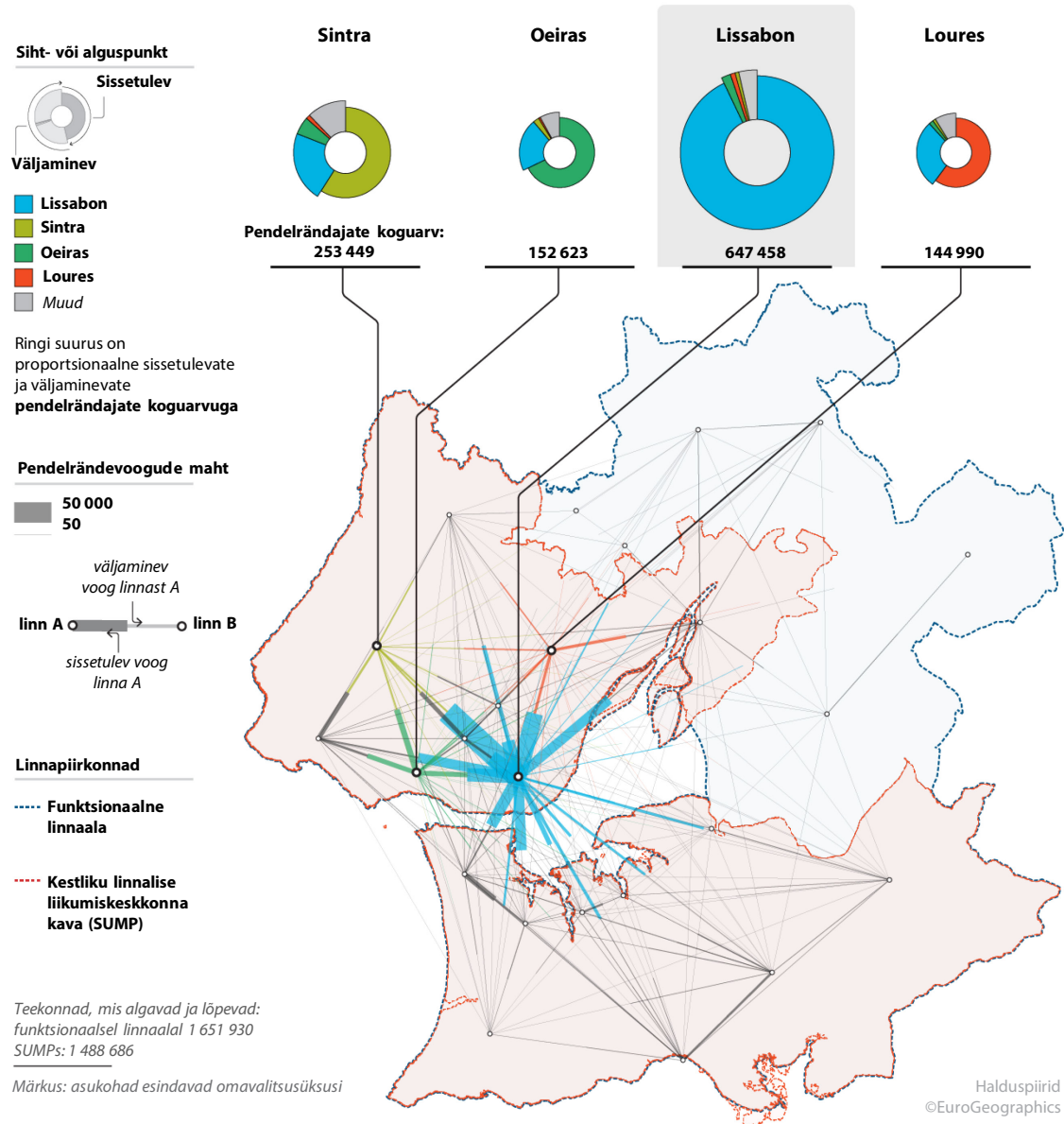


Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm pendelrände kaartidega).

Joonis 4 | Lissaboni ümbruse pendelrändevood

Pendelrändevood **Lissaboni** ümbruses

Näidatud on ainult need vood, mis algavad ja lõpevad funktsionaalsel linnaalal
– vähemalt 50 reisiga kestliku linnalise liikumiskeskonna kava alal

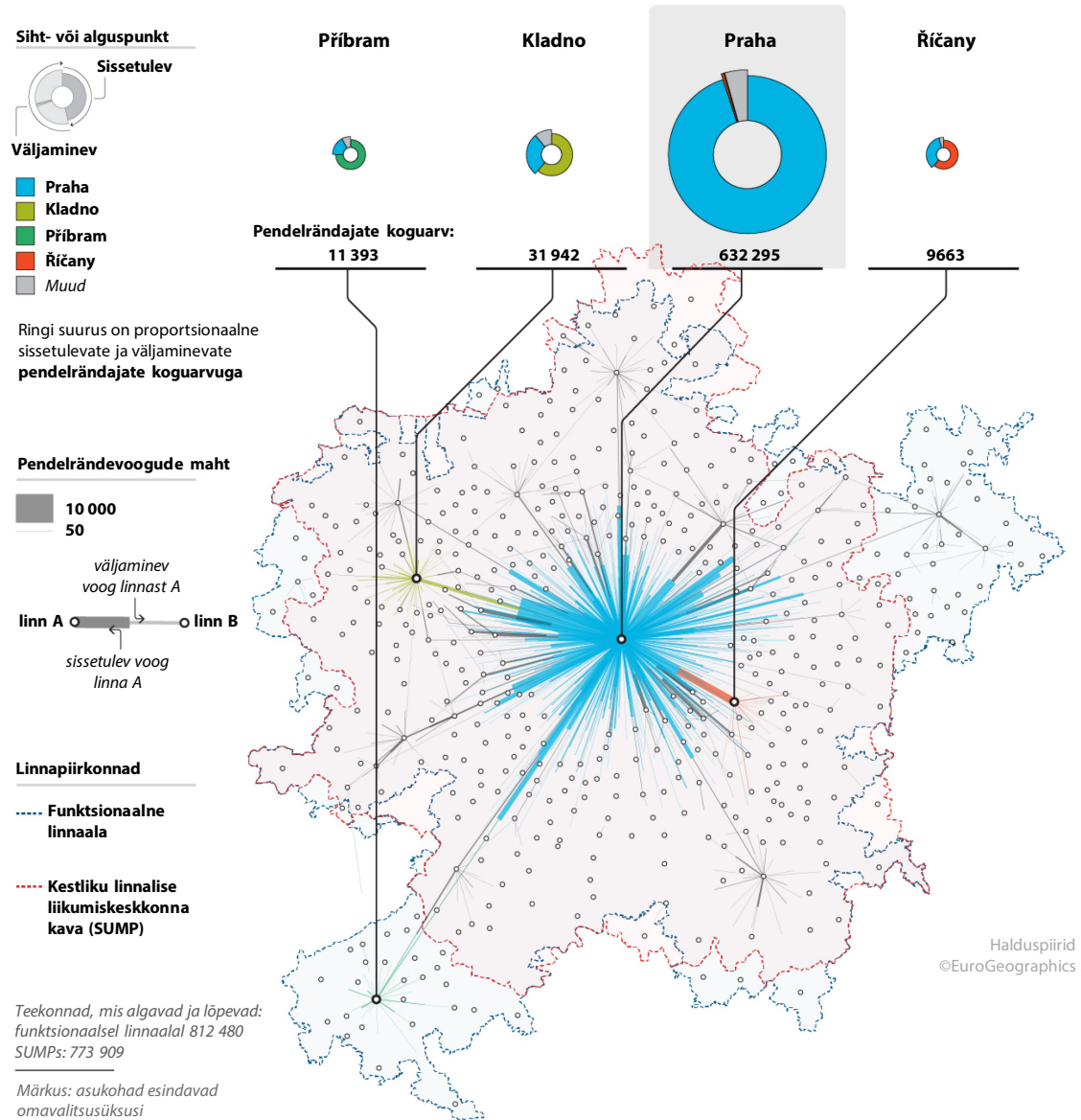


Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm pendelrände kaartidega).

Joonis 5 | Praha ümbruse pendelrändevood

Pendelrändevood **Praha** ümbruses

Näidatud on ainult need vood, mis algavad ja lõpevad funktsionaalsel linnaalal – vähemalt 50 reisiga kestliku linnalise liikumiskeskonna kava alal

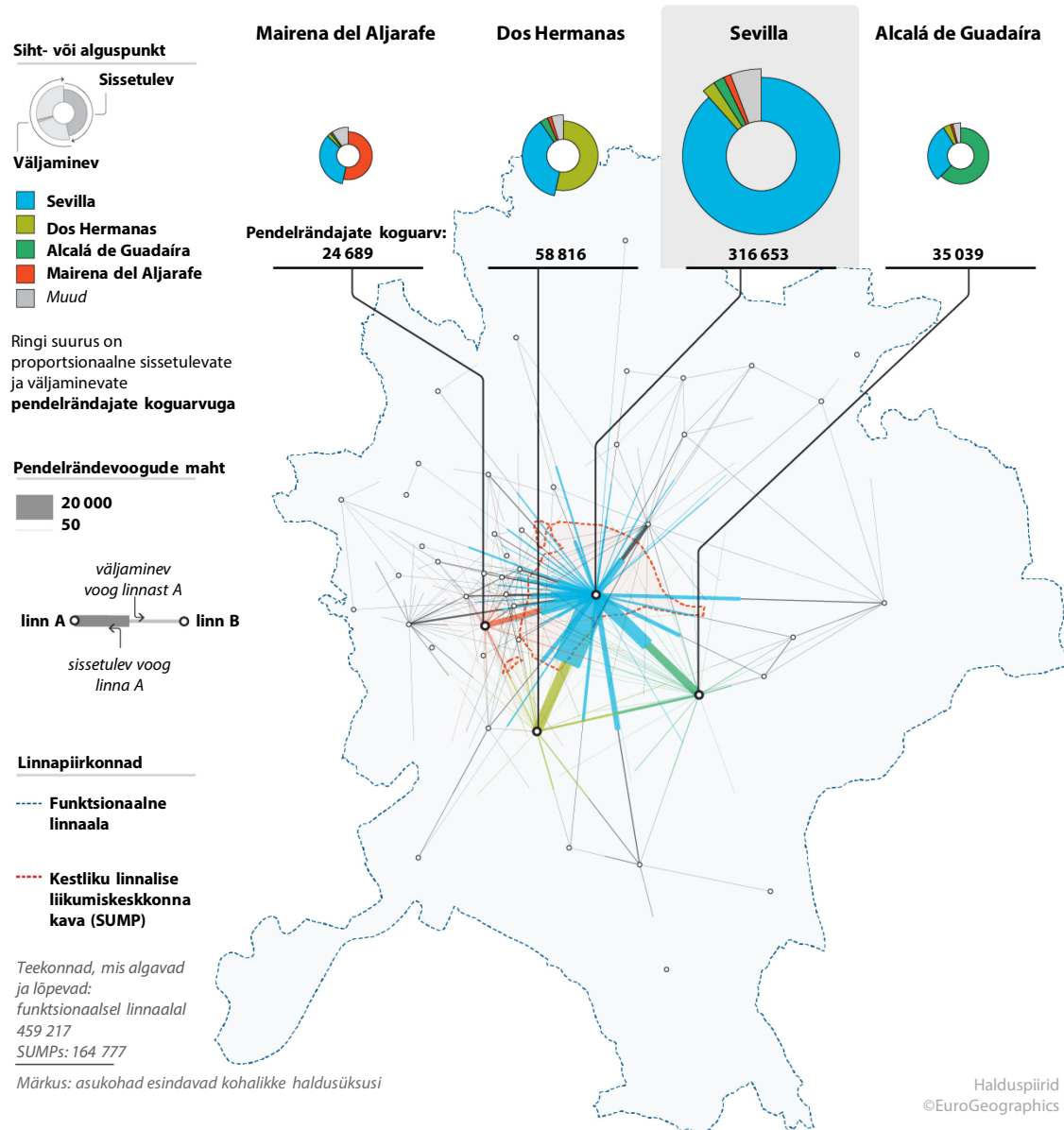


Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm pendelrände kaartidega).

Joonis 6 | Sevilla ümbruse pendelrändevood

Pendelrändevood **Sevilla** ümbruses

Näidatud on ainult need vood, mis algavad ja lõpevad funktsionaalsel linnaalal – vähemalt 50 reisiga kestliku linnalise liikumiskeskonna kava alal



Halduspiirid
©EuroGeographics

Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm pendelrände kaartidega).

V lisa. Kestliku liikuvuse eesmärgid

- 01** *Tabelis 1* on toodud üksikasjad transpordisektori kasvuhoonegaaside heite vähendamise ja/või transpordiliikide osakaaluga seotud riiklike eesmärkide kohta, mis on esitatud riiklike energia- ja kliimakavade viimases ajakohastatud versioonis ning riiklikes liikuvusstrateegiates. Riiklikud energia- ja kliimakavad tuli esitada komisjonile 2019. aastal ning ajakohastatud versioonid tuli esitada 2024. aastal.
- 02** Kuue valimisse kaasatud linnapiirkonna kohta on tabelis esitatud ka kestliku linnalise liikumiskeskonna kavades sisalduvad transpordiliikide osakaalu ja heitkoguste vähendamise eesmärgid.

Tabel 1 | Riiklikud eesmärgid ja kuue valimisse kaasatud linnapiirkonna kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade eesmärgid

Liikmesriik	Riiklik energia- ja kliimakava		Riiklik liikuvusstrateegia	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava
	Viimati ajakohastatud	Transpordist tuleneva heite vähendamise eesmärgid	Heitkoguste vähendamise ja/või transpordiliikide osakaaluga seotud eesmärgid	Heitkoguste vähendamise ja/või transpordiliikide osakaaluga seotud eesmärgid
Tšehhi	2024	Transpordisektori kasvuhoonegaaside heide väheneb 2030. aastaks võrreldes 2019. aastaga tänu tehtud investeeringutele ja meetmetele 12%.	<u>2021. aasta linna- ja aktiivse liikuvuse strateegia</u> Eesmärgiks võetud transpordiliikide osakaalu jaotus linna suuruse järgi 2030. aastaks. Näide: üle 500 000 elanikuga linnade puhul (Praha): jalgsi käimine 28%, rattasõit 2–7% (sõltuvalt hooajast), ühistransport 50%, auto 15–20%	<u>Praha (2019): 2030. aastaks võetud eesmärgid</u> Suurendada ühistranspordi, rattasõidu ja jalgsi käimise osakaalu 70%-lt (2016. aasta lähtetase) 73%-le 2030. aastaks. Vähendada transpordist tulenevat kasvuhoonegaaside heidet (CO₂ ekvivalent) (2016. aasta lähtetase 16,70 tonni elaniku kohta).

Liikmesriik	Riiklik energia- ja kliimakava		Riiklik liikuvusstrateegia	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava
	Viimati ajakohastatud	Transpordist tuleneva heite vähendamise eesmärgid	Heitkoguste vähendamise ja/või transpordiliikide osakaaluga seotud eesmärgid	Heitkoguste vähendamise ja/või transpordiliikide osakaaluga seotud eesmärgid
Hispaania	2024	Transpordist tuleneva kasvuhoonegaaside heite vähenemine 2030. aastaks 16% võrreldes 2023. aastaga. Liikluse vähenemine linnapiirkondades 2030. aastaks 41,3% võrreldes 2023. aastaga.	<u>2021. aasta seadus kliimamuutuste ja energiasüsteemi ümberkujundamise kohta</u> CO₂ heite nulli viimine 2050. aastaks Kestliku linnalise liikumiskeskonna kavade ja vähese heitega alade kehtestamise kohustus kõigis üle 50 000 elanikuga linnades 2023. aastaks	<u>Sevilla (2021): 2030. aastaks võetud eesmärgid</u> Vähendada autokasutust 40,5%-lt 33%-le (võrreldes 2017. aasta lähtetasemega) Vähendada maanteetranspordist tulenevat kasvuhoonegaaside heidet 58% võrra (võrreldes 2005. aasta lähtetasemega) kooskõlas ELi 55% suuruse eesmärgiga
Prantsusmaa	2024	Ajakohastatud kavas ei ole eraldi eesmärki transpordile Kava põhineb riiklikul vähese CO₂ heite strateegial, milles seatakse eesmärk vähendada transpordisektori kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks 28% võrreldes 2015. aastaga	<u>2020. aasta riiklik vähese CO₂ heite strateegia</u> Heite vähendamine 28% võrra 2030. aastaks võrreldes 2015. aastaga ja CO₂ heite nulli viimine 2050. aastaks <u>Strateegia 2024. aasta ajakohastatud versiooni kavand</u> Ühistranspordi kasutamise kasv 2030. aastaks 25% võrreldes 2019. aastaga <u>2019. aasta liikuvusseadus</u> Rattasõidu osakaalu kolmekordistamine (3%-lt 9%-le) 2024. aastaks võrreldes 2018. aastaga	<u>Lille (2023): 2035. aastaks võetud eesmärgid (võrreldes 2016. aasta lähtetasemega):</u> vähendada autokasutust 59%-lt 40%-le suurendada ühistranspordi osakaalu 11%-lt 20%-le suurendada rattasõidu osakaalu 1%-lt 8%-le suurendada jalgsi käimise osakaalu 29%-lt 32%-le vähendada transpordist tulenevat kasvuhoonegaaside heidet 37%

Liikmesriik	Riiklik energia- ja kliimakava		Riiklik liikuvusstrateegia	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava
	Viimati ajakohastatud	Transpordist tuleneva heite vähendamise eesmärgid	Heitkoguste vähendamise ja/või transpordiliikide osakaaluga seotud eesmärgid	Heitkoguste vähendamise ja/või transpordiliikide osakaaluga seotud eesmärgid
Ungari	2024	Ajakohastatud kavas ei ole eraldi eesmärki transpordile	<u>2014. aasta riikliku transporditaristu arendamise strateegia</u> Vähendada kasvuhoonegaaside heidet igal aastal 31 kt CO₂ võrra kuni 2030. aastani (alates 2020. aastast) ja seejärel igal aastal kuni 2050. aastani 17 kt CO₂ võrra	<u>Budapest (2023): 2030. aastaks võetud eesmärgid (võrreldes 2021. aasta lähtetasemega):</u> vähendada autokasutust 35%-lt 20%-le suurendada ühistranspordi osakaalu 47%-lt 50%-le suurendada jalgrattasõidu osakaalu 2%-lt 10%-le suurendada jalgsi käimise osakaalu 16%-lt 20%-le vähendada transpordist tulenevat kasvuhoonegaaside heidet 33%
Poola	2019	Uute sõiduautode pargi CO₂ heite vähendamine 2030. aastaks 37,5% võrreldes 2021. aastaga Seda eesmärki ega ühtegi muud transpordisektori erieesmärki ajakohastatud kava projektis (2025) ei ole	<u>2019. aasta riiklik transpordistrateegia</u> Transpordisektori CO₂ heite suurenemine 2030. aastaks 6% võrreldes 2017. aastaga (reisijate- ja kaubaveo mahu prognoositud suurenemise tõttu)	<u>Katowice (2023): 2050. aastaks võetud eesmärgid (võrreldes 2018. aasta lähtetasemega)</u> Heitevaba transport Vähendada auto kasutamist igapäevasteks sõitudeks 44%-lt 22%-le (ja 58%-lt 29%-le pendeltöötamise puhul)

Liikmesriik	Riiklik energia- ja kliimakava		Riiklik liikuvusstrateegia	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava
	Viimati ajakohastatud	Transpordist tuleneva heite vähendamise eesmärgid	Heitkoguste vähendamise ja/või transpordiliikide osakaaluga seotud eesmärgid	Heitkoguste vähendamise ja/või transpordiliikide osakaaluga seotud eesmärgid
Portugal	2024	Transpordist tuleneva kasvuhoonegaaside heite vähenemine 2030. aastaks 40% võrreldes 2005. aastaga	<u>2019. aasta riiklik aktiivse liikuvuse strateegia</u> rattasõidu osakaal linnades 2030. aastaks 10% (mis peab tulenema otseselt isiklike autode väiksemast kasutamisest); rattateede kogupikkus 2030. aastaks 10 000 km jalgsi käimise osakaal 2030. aastaks 35%	<u>Lissabon (2019): konkreetsed eesmärgid puuduvad</u>

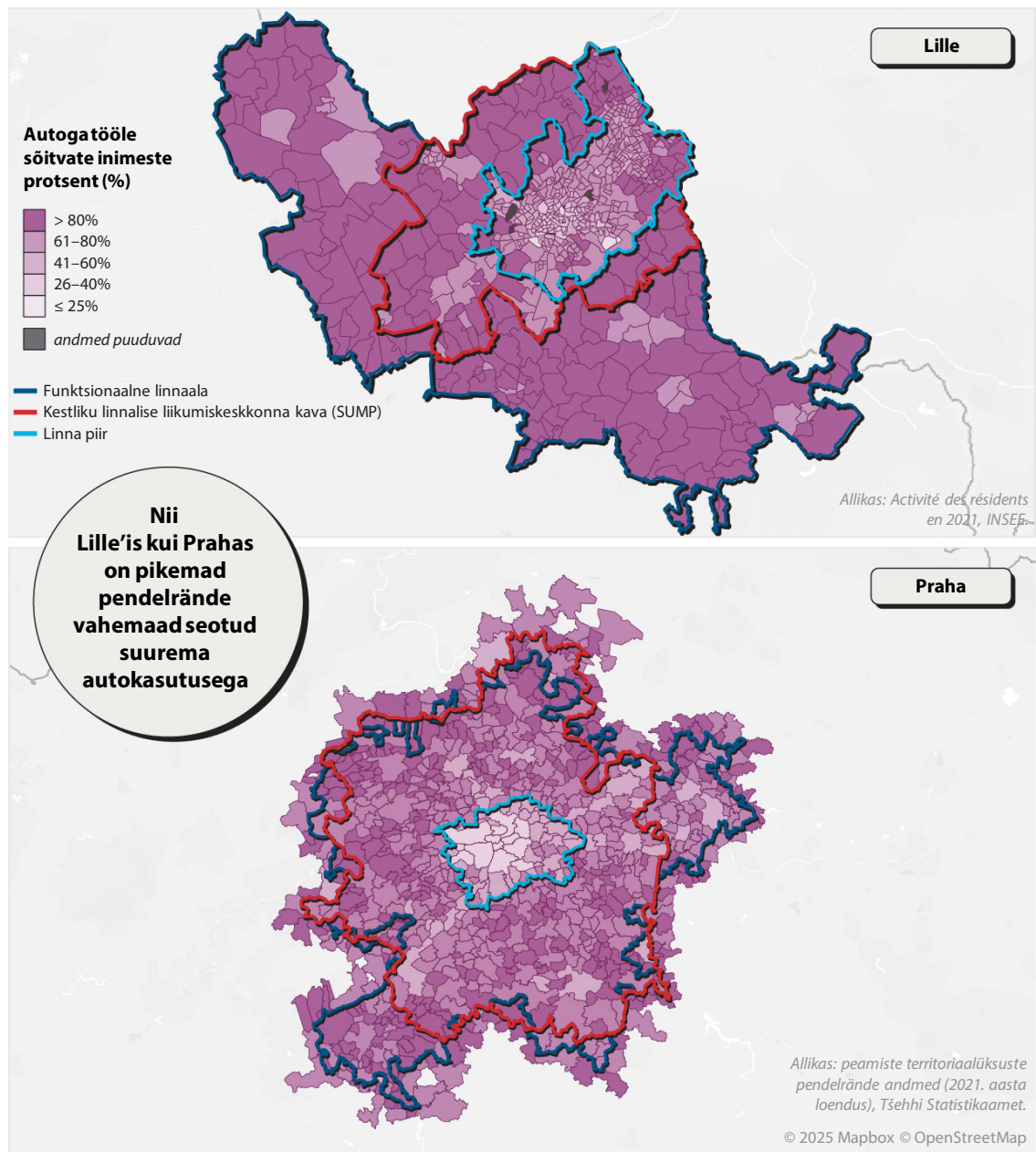
Allikas: kontrollikoda.

VI lisa. Liikuvusuuringute otstarbekust mõjutavad küsimused

01 Valimisse kaasatud linnapiirkondade puhul mõjutasid uuringuid järgmised ajastuse ja katvusega seotud probleemid.

- Ajastus. Kaasnenud kulude tõttu ei korraldatud uuringuid korrapäraselt. Sellest tulenevalt olid uuringute tulemused kahe linnapiirkonna kohta vananenud (viimased uuringud tehti aastatel 2016–2017), ning nelja linnapiirkonna tulemusi mõjutas COVID-19 (uuringud tehti 2021. aastal).
- Katvus. Kõik analüüsitud uuringud, välja arvatud 2021. aasta uuring Lissabonis, hõlmasid linnalähipiirkondadest pärit pendelrändajaid. Linnalähipiirkondadest saabuvate pendelrändajate uuringus arvesse võtmise määr võib aga oluliselt muuta uuringu üldisi tulemusi, mis puudutab eri transpordiliikide osakaalu. Mida väiksem on linnalähipiirkondadest saabuvate pendelrändajate arv, seda suurem on ühistranspordi osakaal. Selle põhjuseks on asjaolu, et linnalähipiirkondades on isikliku auto kasutamise osakaal oluliselt suurem, nagu ilmneb järgmistest näidetest:
 - 1) 2021. aasta Praha transpordiuringus oli autot kasutavate pendelrändajate osakaal Kesk-Böömi piirkonnast Prahasse suunduvate inimeste puhul 25,3 protsendipunkti suurem (46,1%) kui Prahast elavate inimeste puhul (20,8%);
 - 2) 2017. aasta Lissaboni liikuvusuuringus oli erinevus Lissaboni suurlinnapiirkonnast (59,8%) ja linnast (46,1%) pärit pendelrändajate vahel 13,7 protsendipunkti;
 - 3) 2007. aasta Sevilla liikuvusuuringus oli erinevus suurlinnapiirkonnast ja linnast pärit pendelrändajate vahel 14,0 protsendipunkti;
 - 4) samamoodi näitavad Lille'i ja Praha 2021. aasta loenduse andmed, et kui pendelrände vahemaa (ja aeg) suureneb, kipub isikliku auto kasutamine suurenema, nagu on näidatud [joonisel 1](#).

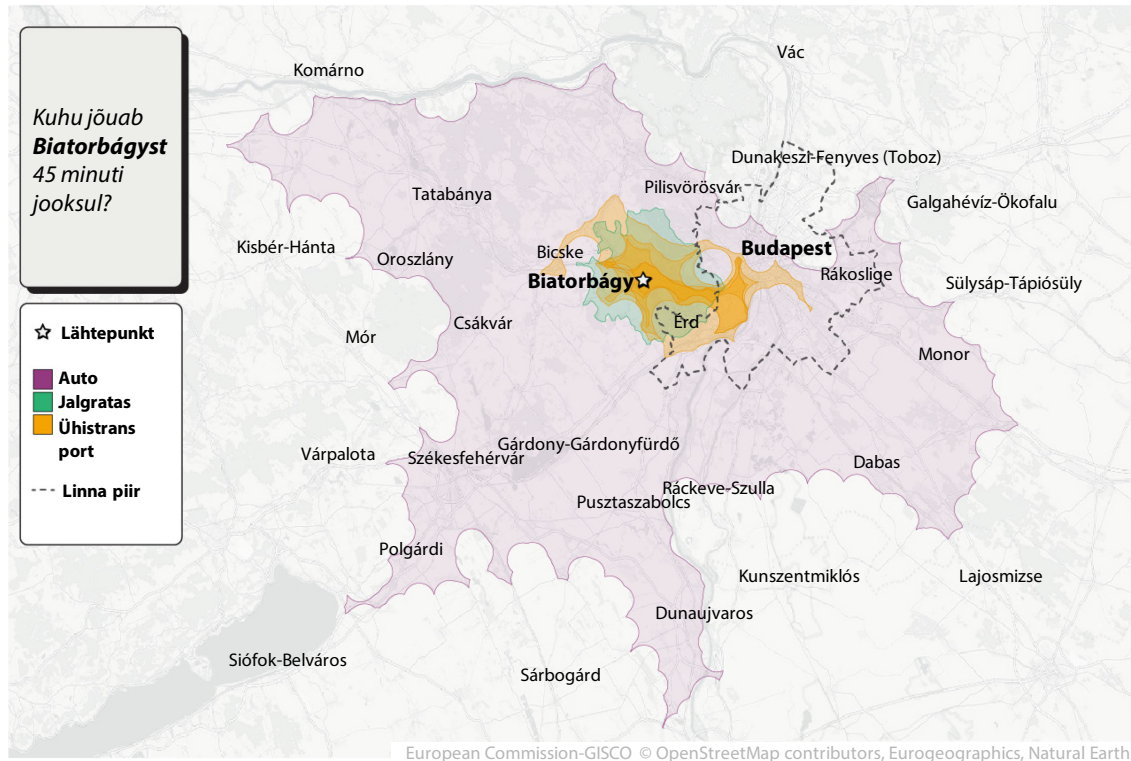
Joonis 1 | Auto kasutamine pendelrändeks Lille'is ja Prahas



Allikas: kontrollikoda, tuginedes järgmisele: „Activité des résidents en 2021, INSEE“ (Lille'i puhul) ja „Commuting data for basic territorial units“ (2021. aasta loendus), Tšehhi Statistikaamet (Praha puhul).

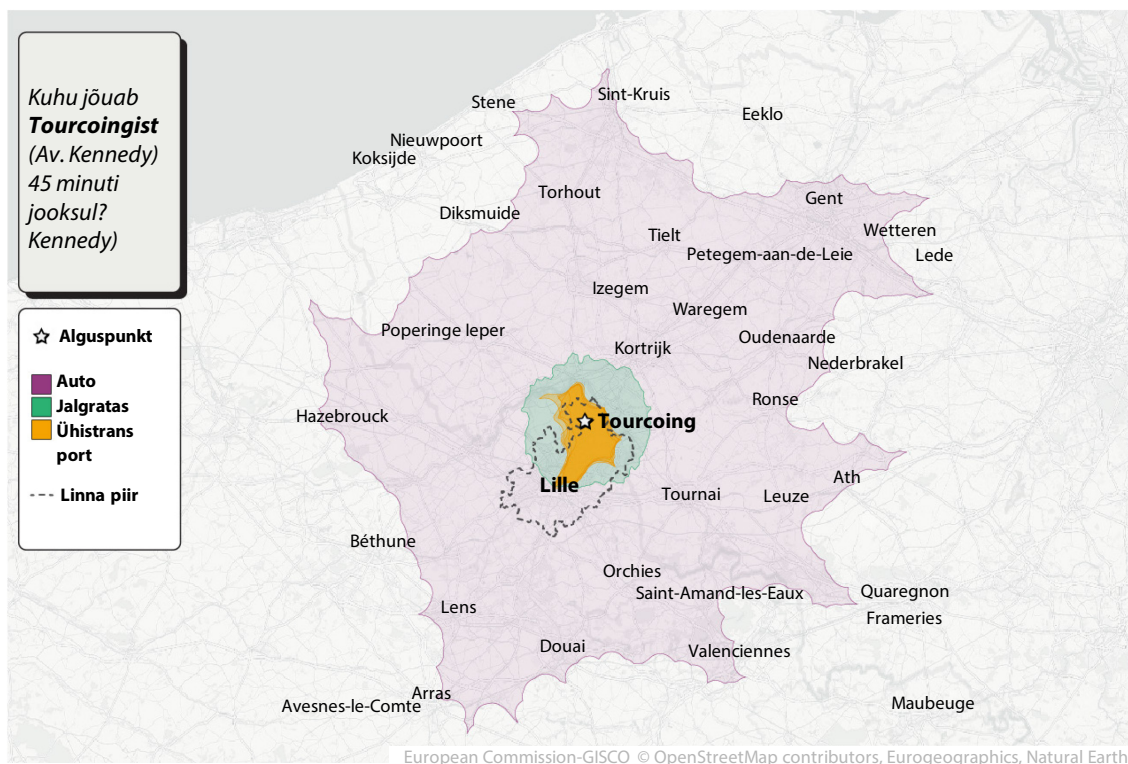
VII lisa. Juurdepääsetavus 45 minuti jooksul

Budapest



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal ([GISCO referentsandmebas](#), [interaktiivne platvorm](#) [isikroonkaartidega](#)).

Lille



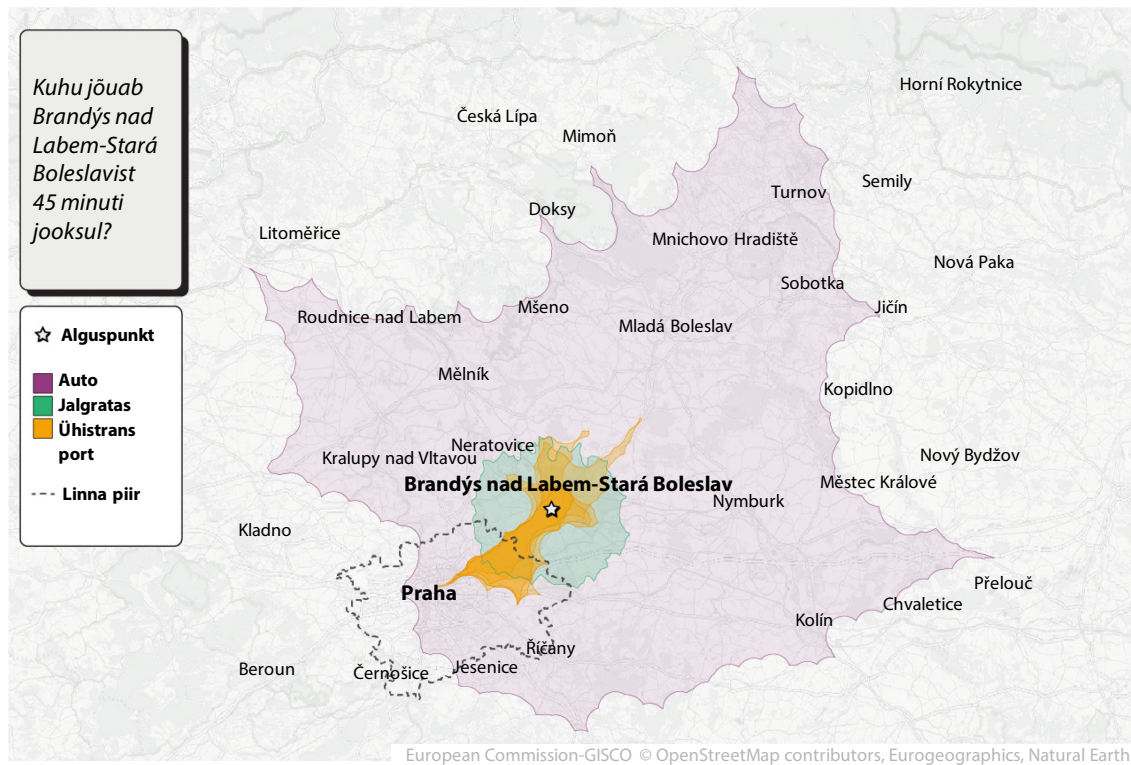
Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal ([GISCO referentsandmebaas](#), [interaktiivne platvorm](#) [isokroonkaartidega](#)).

Lissabon



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal ([GISCO referentsandmebaas](#), [interaktiivne platvorm](#) [isokroonkaartidega](#)).

Praha



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal ([GISCO referentsandmebaas](#), [interaktiivne platvorm](#) [isokroonkaartidega](#)).

Sevilla



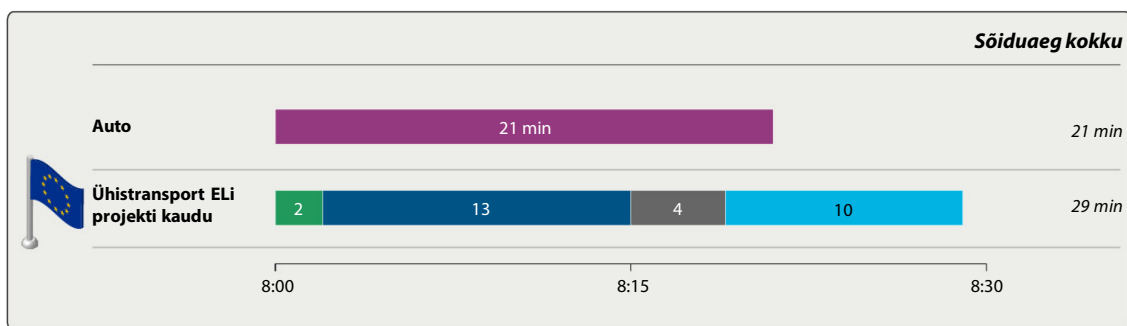
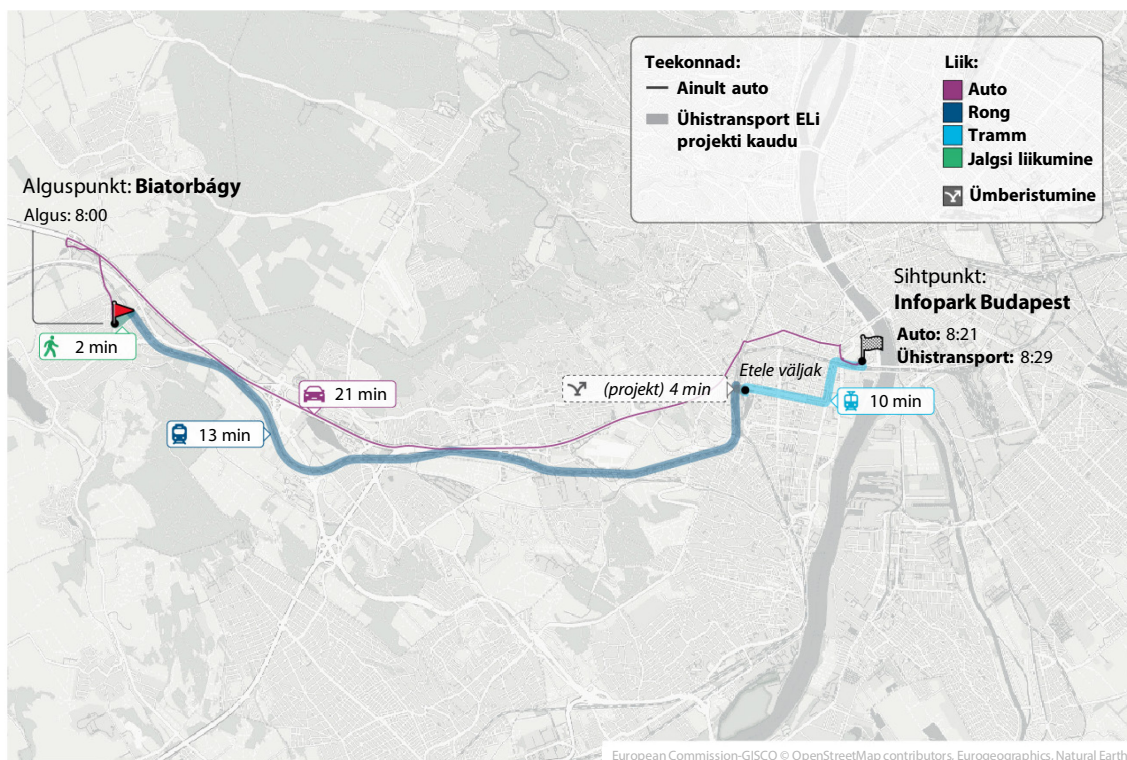
Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal ([GISCO referentsandmebaas](#), [interaktiivne platvorm](#) [isokroonkaartidega](#)).

Märkus: andmed ülejäänud linnapiirkonna (Katowice) kohta on esitatud aruande põhitekstis ([joonis 5](#)).

VIII lisa. Kaardid linnalähipiirkondadest töökohta reisimiseks kuluva aja kohta

Näitlik teekond
Budapestis

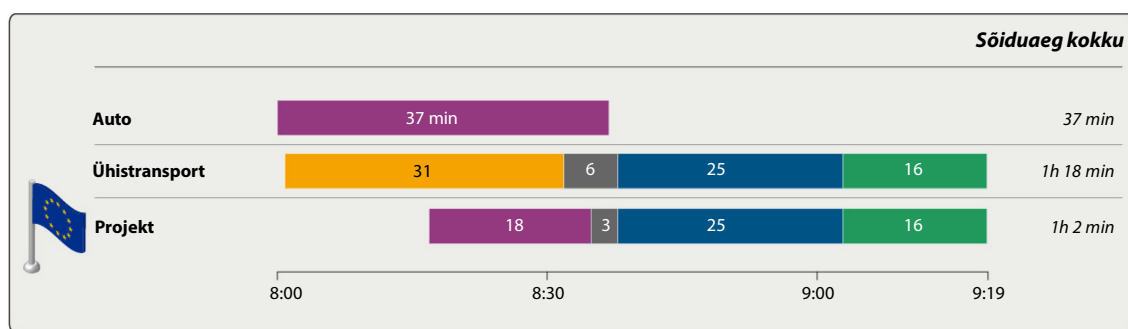
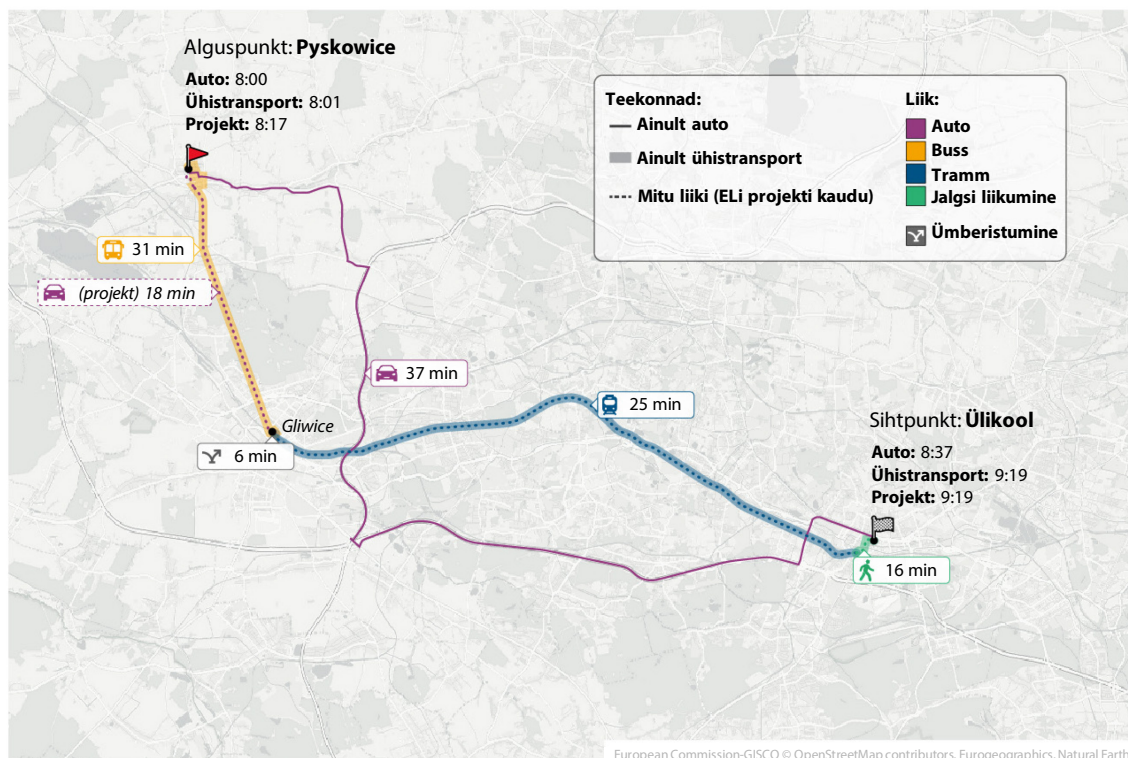
Märkus: Budapestis arvutasime sõiduaega Biatorbágyt linna tööhõivepiirkonda. Võrdlesime auto ja ühistranspordiga sõitmisele kuluvat aega, kasutades ELi kaasrahastatud trammitee pikendust Kelenföldi/Etele'i väljaku projektis.



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm marsruudikaartidega).

Näitlik teekond Katowices

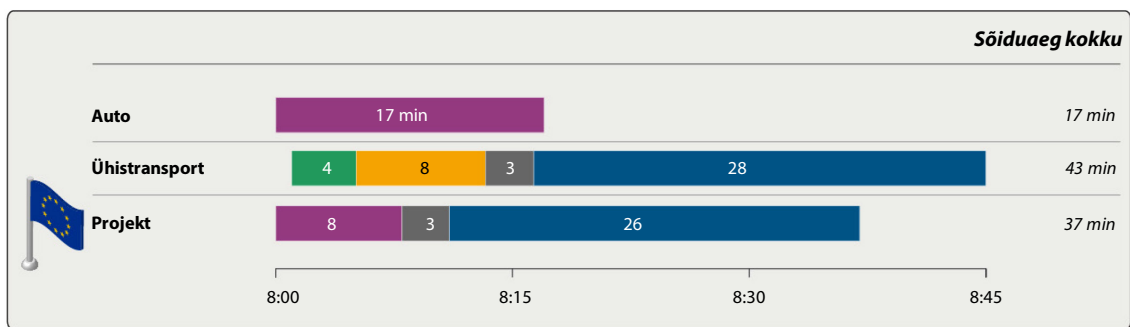
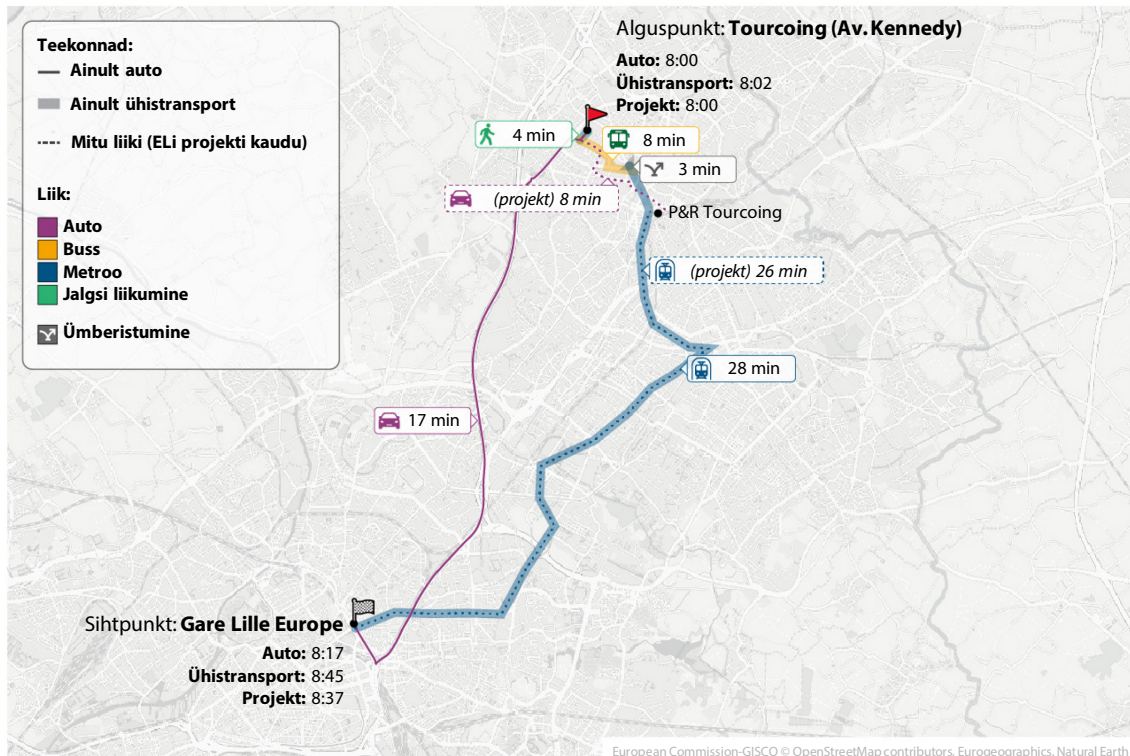
Märkus: Katowices arvutasime sõiduaega Pyskowicest Sileesia ülikooli linnas. Võrdlesime aega, mis kulub sõitmiseks auto, ühistranspordi ja nende kombinatsiooniga, kasutades ELi kaasrahastatud Gliwice mitmeliigilise transpordi sõlmpunkti projekti.



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm marsruudikaartidega).

Näitlik teekond Lille'is

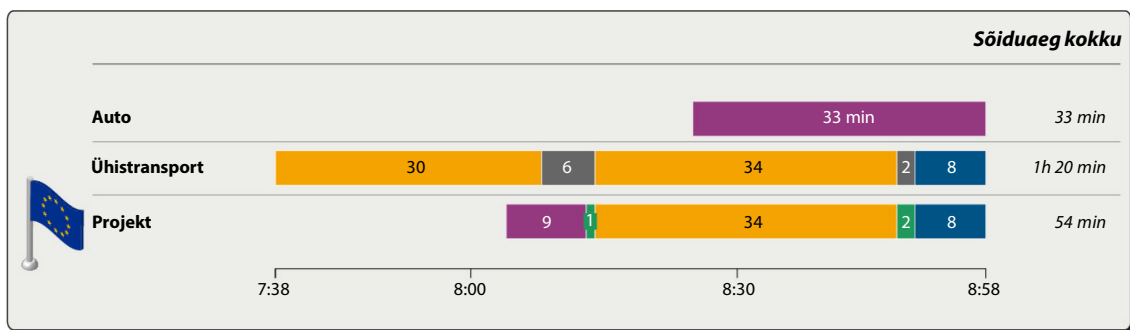
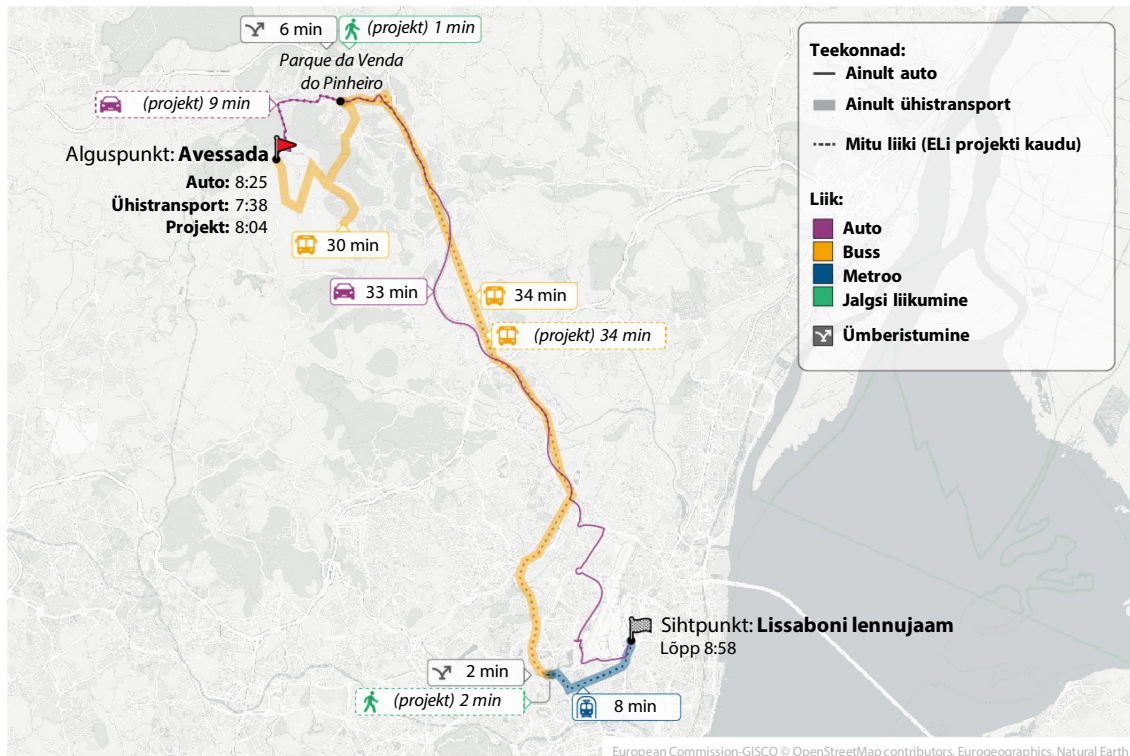
Märkus: Lille'is arvutasime sõiduaega Tourcoing'ist EuraLille'i kvartalisse, mis on linna suur tööhõivepiirkond. Võrdlesime aega, mis kulub sõitmiseks auto, ühistranspordi ja nende kombinatsiooniga, kasutades ELi kaasrahastatud P+R projekti Tourcoing'is.



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm marsruudikaartidega).

Näitlik teekond Lissabonis

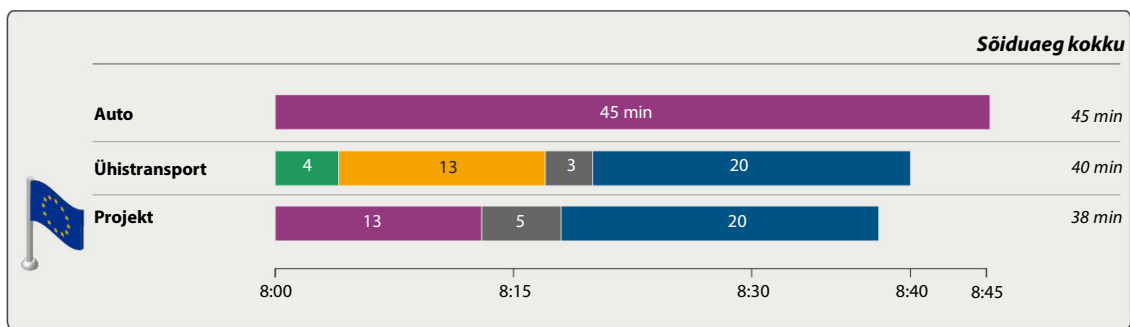
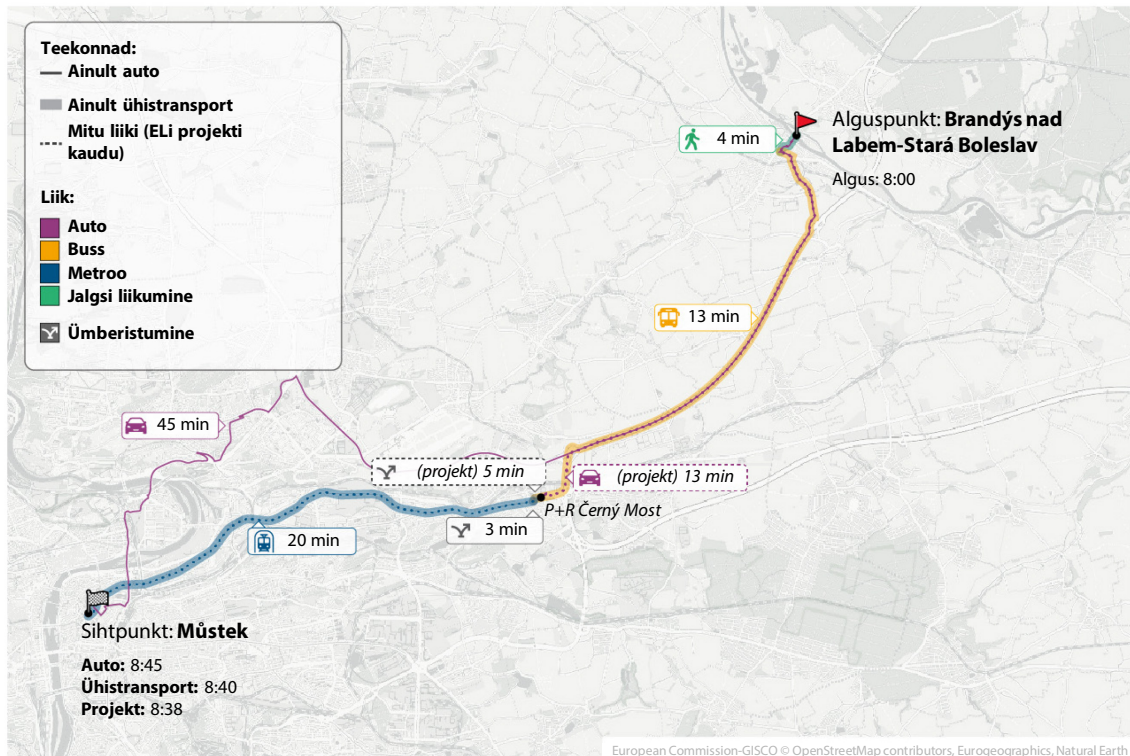
Märkus: Lissabonis arvutasime sõiduaega Avessadast Lissaboni lennujaama piirkonda. Võrdlesime aega, mis kulub sõitmiseks auto, ühistranspordi ja nende kombinatsiooniga, kasutades ELi kaasrahastatud mitmeliigilise transpordi sõlmpunkti Venda do Pinheiros.



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm marsruudikaartidega).

Näitlik teekond **Prahas**

Märkus: Prahas arvutasime sõiduaega Brandýs nad Labem-Stará Boleslavist linna tööhõivepiirkonda. Võrdlesime aega, mis kulub sõitmiseks auto, ühistranspordi ja nende kombinatsiooniga, kasutades ELi kaasrahastatud P+R-i Černý Mostis.



Allikas: kontrollikoda Eurostati arvutuste põhjal (GISCO referentsandmebaas, interaktiivne platvorm marsruudikaartidega).

Märkus: andmed ülejäänud linnapiirkonna (Sevilla) kohta on esitatud aruande põhitektis (*joonis 6*).

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
KHG	Kasvuhoonegaas
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon
SUMP	Kestliku linnalise liikumiskeskonna kava
TEN-T	Üleeuroopaline transpordivõrk

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Aktiivne liikuvus	Transpordiliik, mis põhineb üksnes füüsilisel tegevusel, nagu jalgsi käimine ja rattasõit.
Jagatud liikuvus	Lähenemisviis, mille kohaselt jalgrattaid, tõukerattaid, autosid või muid sõidukeid jagatakse või laenatakse ühest punktist teise sõitmiseks.
Korraldusasutus	ELi rahastatava programmi juhtimiseks liikmesriigi poolt määratud riiklik, piirkondlik või kohalik (avaliku või erasektori) asutus.
Liikuvuskorraldus	Kestliku transpordi edendamise ja autokasutuse nõudluse juhtimise kontseptsioon, et muuta reisijate suhtumist ja käitumist, eelkõige ettevõtete, organisatsioonide ja institutsioonide tasandil.
Linnaline liikumiskeskond	Kõik inimeste ja kaupade liikumise aspektid linnapiirkondades.
Linnatranspordisõlm	Linnapiirkond, kus erinevat liiki üleeuroopalise reisijate- ja kaubaveovõrgu taristu on omavahel ning piirkondliku ja kohaliku liiklutaristuga ühendatud.
Maakasutus ja ruumiline planeerimine	Looduskeskkonna, taristu ja tehiskeskkonna arendamise suunamine, et olemasolevaid maaressursse kestlikult korraldada.
Mitmeliigiline transport	Eri transpordiliikide sujuv ja üksteist täiendav kombinatsioon.
Partnerlusleping	Komisjoni ja liikmesriigi või kolmanda riigi / kolmandate riikide vahel ELi kuluprogrammi raames sõlmitud leping, milles fikseeritakse näiteks strateegilised kavad, investeerimisprioriteedid või kaubandustingimused või arenguabi andmise tingimused.
Pendelrändaja	Isik, kes reisib teatud vahemaa tagant regulaarselt kahe koha vahel, tavaliselt kodust tööle või kooli. Pendelränne võib hõlmata eri transpordiliike, nagu autod, bussid, rongid ja jalgrattad.
Programm (ühtekuuluvuspoliitikas)	Raamistik ELi rahastatud tegevuste rakendamiseks kooskõlas komisjoni ja asjaomaste liikmesriikide vahel sõlmitud partnerluslepingutes sätestatud prioriteetide ja eesmärkidega.
Taaste- ja vastupidavuskava	Dokument, milles esitatakse liikmesriigis taaste- ja vastupidavusrahastu raames kavandatavad reformid ja investeeringud.
Tagasisidekorje	Komisjon kasutab seda tundliku või olulise uue õigusakti või poliitika ulatuse kindlaksmääramiseks või kehtivate õigusaktide või poliitika hindamiseks/toimivuse kontrollimiseks. Selles kirjeldatakse lahendamist vajavat probleemi ja saavutatavaid eesmärke, selgitatakse, miks on vaja ELi meetmeid, ja kirjeldatakse poliitikavalikuid.
Transpordiliikide jaotus/osakaal	Konkreetses piirkonnas kõigi reise osakaal eri transpordiliikides, nagu jalgsi käimine, rattasõit, ühistransport ja isiklik sõiduauto.
Tulem	Projektist tulenev kohene või pikaajaline, kavandatud või kavandamata muutus, näiteks parema väljaõppega tööjõust tulenev kasu.

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Tulemus	Projekti või programmi vahetu mõju kohe pärast selle lõpuleviimist, näiteks kursusel osalejate paranenud tööalane konkurentsivõime või parem juurdepääsetavus pärast uue tee valmimist.
Vähese heitega ala	Linna ala, kuhu võivad siseneda ainult sõidukid, mille heitkogused jäävad allapoole teatavat taset.
Väljund	Projekti abil toodetu või saavutatu (näiteks korraldatud koolitus või rajatud tee).
Ühtekuuluvuspoliitika fondid	Neli ELi fondi, millega toetatakse majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust kogu ELis. Perioodil 2014–2020 olid need Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond ja Ühtekuuluvusfond. Perioodil 2021–2027: Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfond ja Õiglase Ülemineku Fond.
Üleeuroopaline transpordivõrk	Üleeuroopalise transpordivõrgu poliitika raames arendatav maantee-, raudtee-, õhu- ja veetaristu arendusprojektide kogum, mis sisaldab kiirraudteevõrku, satelliitnavigatsioonisüsteemi ja arukaid transpordijuhtimissüsteeme.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-05>

Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-05>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab audititulesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulusi, tulevast arengut ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis ellu ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamisse tehtud investeeringute eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Annemie Turtelboom. Auditit juhtis kontrollikoja liige Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, keda toetasid kabinetiülem Daniela Morgante ja kabineti nõunik Matteo Tartaggia, valdkonnajuht Marion Colonerus, auditijuht Paloma Muñoz Mula, auditijuhi asetäitja Karel Meixner ning audiitorid Guido Fara, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Alfredo Ladeira, Derek Meijers, Marion Boulard ja Marton Baranyi. Andmeanalüüsiga abistasid Anthony Pantelis, Britta Middelberg ja Stamatis Kalogirou. Keeleabi andsid Istvan Ertl, Marek Říha, Pablo Lledó Callejón, Zuzanna Filipksi ja Michael Pyper. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra-Elena Mazilu.



Fotol vasakult, esimeses reas: Zuzanna Filipksi, Daniela Morgante, Paloma Muñoz Mula, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Britta Middelberg, Marion Boulard; teises reas: Matteo Tartaggia, Stamatis Kalogirou, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Marion Colonerus; kolmandas reas: Anthony Pantelis, Istvan Ertl, Karel Meixner, Marton Baranyi

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovitab teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Esikaane foto: © Timelynx – [stock.adobe.com](#).

Joonised 4, 5, 6; VI lisa joonis 1; VII lisa kõik joonised; VIII lisa kõik joonised: kaardid on loodud © [Mapbox](#) ja © [OpenStreetMap](#) abil (litsentseerimise aluseks [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 litsents \(CC BY-SA\)](#))

Pilt 4. selgituses: Arhitektuuriline lahendus: Grzegorz Raczek/ülddisainer:
Mostostal Zabrze Biprohut S.A. ©Kõik õigused kaitstud.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-6396-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/4633688	QJ-01-25-065-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6397-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/7627913	QJ-01-25-065-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 05/2026](#): „Kestlik pendelränne linnapiirkondades – edasiliikumine toimub, kuid sihile jõudmiseks on vaja otsustavat tegutsemist kohalikul tasandil“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026

Kolmveerand ELi elanikkonnast elab linnapiirkondades, kuhu on koondunud rohkem töökohti ja aktiivsem majandustegevus, mis aga põhjustab tihedat pendelrännet. ELi linnalise liikumiskeskonna poliitikaga edendatakse õigusaktide, suuniste ja rahastamise abil kestlikku transporti.

Hiljuti tugevdati ELi õigusraamistikku, mille kohaselt peab 431 linna vastu võtma kestliku linnalise liikumiskeskonna kava. Leidsime auditeeritud kavades aga puudusi, nagu lüngad pendelrändevõogude katvuses ning nõrk pühendumus autokasutuse vähendamisele. Linnalise liikumiskeskonna edasine parandamine sõltub suuresti kohalikest meetmetest. Soovitame tõhustada suuniseid ja järelevalvet, edendada pendelrändevõogude terviklikku katvust kavades ning kehtestada metoodika rakendatud projektidest tulenevate kasvuhoonegaaside heitkoguste muutuste mõõtmiseks.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors