

Duurzaam woon-werkverkeer rond stedelijke gebieden

Op de goede weg, al zijn lokale maatregelen cruciaal om het doel te bereiken



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

Paragraaf

01-24 | Kernboodschappen **01**

01-05 | Waarom dit terrein van belang is

06-24 | Wat wij constateerden en aanbevelen

25-108 | Onze bevindingen nader bekeken **02**

25-59 | De voortdurende inspanningen van de Commissie ter versterking van het EU-kader voor stedelijke mobiliteit waren gedeeltelijk succesvol

29-44 | Het bereiken van consensus over de versterking van het EU-rechtskader nam veel tijd in beslag en doelstellingen voor stedelijke mobiliteit blijven algemeen

45-51 | Ondanks enige overlapping wisten steden de talrijke ondersteunende initiatieven van de Commissie te waarderen

52-59 | De monitoring door de Commissie is beperkt gebleven, deels omdat de rapportage van gegevens over stedelijke mobiliteit pas vanaf eind 2027 verplicht zal zijn

60-94 | De meeste gecontroleerde SUMP's bevatten relevante maatregelen, maar vertoonden lacunes in zowel de bestreken gebieden als de monitoring

64-68 | De gebiedsdekking van de meeste SUMP's was onvoldoende, waardoor een bepaald aandeel pendelstromen werd uitgesloten

69-86 | De meeste gecontroleerde SUMP's bevatten wel maatregelen op het gebied van toegankelijkheid en emissiereductie, maar minder maatregelen om het autogebruik te ontmoedigen

87-94 | Uitvoering en monitoring van de gecontroleerde SUMP's worden niet gewaarborgd

95-108 | Hoewel de doelstellingen van de SUMP's aan de hand van de door ons gecontroleerde projecten werden ondersteund, hadden niet alle projecten significante effecten op de behoeften van de pendelaars

96-99 | Ondanks enkele tekortkomingen in de selectieprocedures waren alle gecontroleerde projecten in overeenstemming met de SUMP's

100-108 | Bijna alle gecontroleerde projecten realiseerden hun geplande outputs, maar slechts een zeer klein aantal had een significant effect op de voorziening in de behoeften van pendelaars

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Bijlage II — Lijst van gecontroleerde projecten

Bijlage III — Voorbeelden van ondersteunende initiatieven van de Commissie

Bijlage IV — Pendelstromen

Bijlage V — Doelstellingen inzake duurzame mobiliteit

Bijlage VI — Problemen die van invloed zijn op het nut van mobiliteitsenquêtes

Bijlage VII — Kaarten van de toegankelijkheid binnen 45 minuten

Bijlage VIII — Kaarten van de reistijd vanuit voorstedelijke gebieden naar een relevante werkplek

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdlijn

Controleteam

01

Kernboodschappen

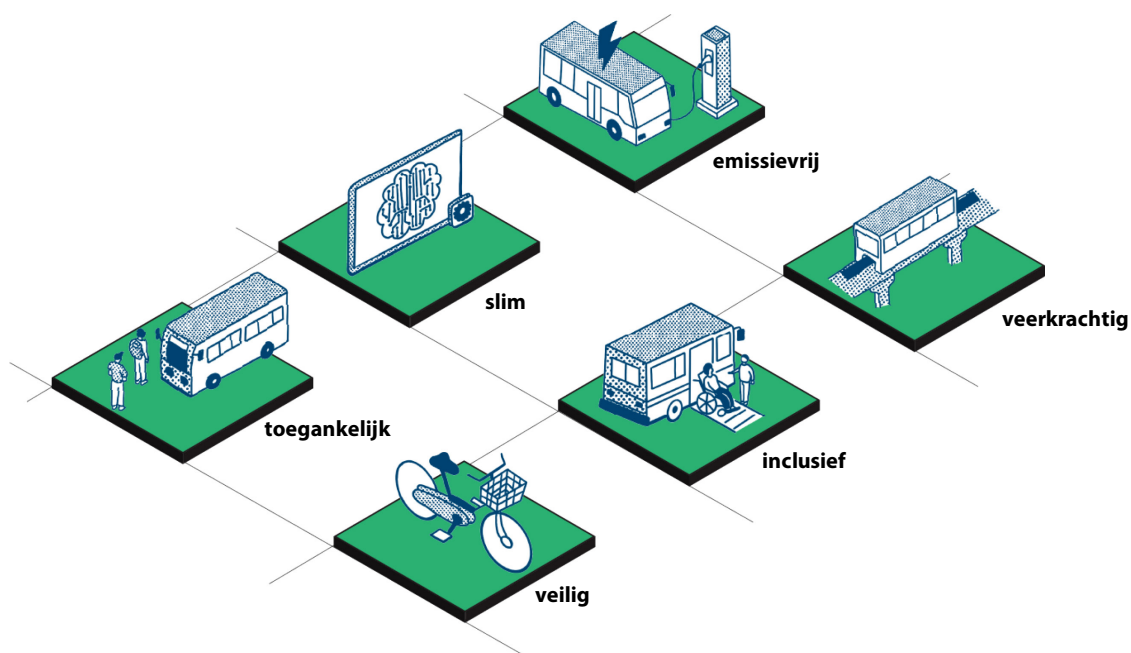
Waarom dit terrein van belang is

- 01** Zo'n 75 % van de bevolking in de EU heeft te maken met stedelijke mobiliteit, dat wil zeggen het verkeer van personen en goederen binnen stedelijke gebieden. Deze gebieden trekken werkgelegenheid en economische activiteit aan, wat tot druk woon-werkverkeer leidt. De bevolking groeit sneller in omliggende pendelzones dan in stadscentra, wat wijst op een trend naar suburbanisatie¹.
- 02** Stedelijke mobiliteit valt voornamelijk onder lokaal beheer. In het kader voor stedelijke mobiliteit 2021 van de Commissie² wordt duurzame mobiliteit in stedelijke gebieden volgens verschillende belangrijke dimensies gedefinieerd (*figuur 1*). Hiervoor is een focus nodig op mensgerichte, multimodale stadsvervoerssystemen die zorgen voor actieve, collectieve en gedeelde mobiliteit, ondersteund door emissiearme en emissievrije oplossingen.

¹ OESO (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing.

² COM(2021) 811 final.

Figuur 1 | Belangrijkste kenmerken van duurzame mobiliteit in stedelijke gebieden



Bron: ERK, in aangepaste vorm overgenomen van het nieuwe EU-kader voor stedelijke mobiliteit van de Commissie (2021).

- 03** Het bevorderen van duurzame stedelijke mobiliteit brengt verschillende voordelen met zich mee zoals een vermindering van de broeikasgasemissies, congestie en reistijd, alsook een verbetering van de lucht- en levenskwaliteit. Een belangrijke uitdaging bestaat erin aantrekkelijke alternatieven voor autogebruik te bieden.
- 04** Om duurzame mobiliteit te vergroten, heeft de Commissie het concept [duurzame stedelijke mobiliteitsplanning \(sustainable urban mobility plans — SUMP's\)](#) gepromoot. SUMP's worden gedefinieerd als strategische mobiliteitsplannen om de toegankelijkheid en mobiliteit binnen een functioneel stedelijk gebied op duurzame wijze te verbeteren voor mensen, bedrijven en goederen. Voor statistische doeleinden wordt de term “functioneel stedelijk gebied” op EU-niveau gedefinieerd als een stad inclusief haar pendelzone, waarbij de laatste een gebied is rondom een stad waar ten minste 15 % van de economisch actieve ingezetenen in die stad werkzaam is.

05 Doel van de controle was het beoordelen van de maatregelen die de Commissie en de betrokken autoriteiten in de lidstaten hebben genomen om duurzaam vervoer voor pendelaars in grootstedelijke gebieden te ondersteunen. Daarom zijn wij nagegaan of: i) de wetgevings-, beleids- en ondersteunende maatregelen van de Commissie geschikt waren om doeltreffend woon-werkverkeer te bieden, ii) het ontwerp, de uitvoering en de monitoring van de SUMP's door de relevante autoriteiten in de zes in de steekproef opgenomen lidstaten (Tsjechië, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Polen, Portugal) geschikt waren voor het beoogde doel, en of iii) de selectie, uitvoering en resultaten van de 21 door de EU gefinancierde projecten in de steekproef doeltreffend waren voor de aanpak van duurzame mobiliteit van pendelaars. We verwachten dat onze opmerkingen nuttig zullen zijn voor de Commissie wanneer zij de vooruitgang van haar beleid evalueert met het oog op toekomstige actualiseringen en bijbehorende richtsnoeren. Zie *bijlage I* voor meer achtergrondinformatie en details over de reikwijdte en aanpak van de controle.

Wat wij constateerden en aanbevelen

06 Over het algemeen concluderen wij dat het EU-rechtskader inzake stedelijke mobiliteit is versterkt door de voortdurende inspanningen van de Commissie. Er moeten nu met name duurzame stedelijke mobiliteitsplannen voor 431 stedelijke gebieden worden opgesteld. We stelden echter verschillende tekortkomingen vast die de doeltreffendheid van de plannen ondermijnen. Zo waren bepaalde pendelstromen niet in de plannen opgenomen en waren plannen niet ambitieus genoeg om ervoor te zorgen dat men vaker de auto liet staan. Toekomstige verbeteringen zullen voornamelijk van maatregelen op lokaal niveau afhangen.

De voortdurende inspanningen van de Commissie ter versterking van het EU-kader voor stedelijke mobiliteit waren gedeeltelijk succesvol

07 Op het gebied van vervoer moeten alle maatregelen op EU-niveau in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel, wat inhoudt dat de EU alleen mag optreden wanneer de doelstellingen beter kunnen worden bereikt door EU-maatregelen dan door maatregelen van de lidstaten afzonderlijk.

- 08** Twintig jaar nadat de Commissie de voordelen van stedelijke mobiliteitsplanning erkende, werd bij de herziening van de verordening inzake trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T), die in 2024 werd vastgesteld, een dergelijke planning voor 431 stedelijke gebieden (“knooppunten”) verplicht gesteld. Ondertussen had de Commissie, in afwachting van voldoende steun van de lidstaten voor een dergelijke eis, de voorbereiding van SUMP’s actief bevorderd.
- 09** Hoewel met de verordening het kader werd versterkt, werd er niet in voorzien dat:
- de lidstaten ervoor moeten zorgen dat SUMP’s in overeenstemming zijn met de EU-richtsnoeren;
 - de door de Commissie voorgestelde indicatoren (zoals de modal split) erin zijn opgenomen, maar in plaats daarvan is haar de bevoegdheid gegeven om het volgende vast te stellen: i) een beperkt aantal indicatoren voor stedelijke mobiliteit, en ii) een methode voor het verzamelen en indienen van gegevens door de lidstaten. Dit heeft geleid tot vertraging, aangezien de uitvoeringshandeling nog niet is vastgesteld. Bovendien is er nog geen zekerheid dat daarin indicatoren zullen worden opgenomen waarmee veranderingen in de modal split worden gemeten, hoewel dit van cruciaal belang is om te beoordelen of stedelijke mobiliteit duurzamer wordt (paragrafen [25-35](#) en [55](#)).
- 10** De sterkere nadruk op duurzame stedelijke mobiliteit komt ook tot uiting in de regels en overeenkomsten voor EU-financieringsprogramma’s (fondsen van het cohesiebeleid, de Connecting Europe Facility en de herstel- en veerkrachtfaciliteit) (paragrafen [36](#) en [37](#)).
- 11** Met het strategisch EU-kader voor stedelijke mobiliteit wordt beoogd de bindende klimaatdoelstellingen van de EU te ondersteunen door duurzaam vervoer te bevorderen en zo de emissies te helpen verminderen. In de EU-wetgeving zijn bindende nationale streefdoelen vastgesteld voor de vermindering van broeikasgasemissies in het algemeen, maar zonder afzonderlijke streefdoelen voor de vervoerssector. Hierdoor wordt het aan de lidstaten overgelaten om te bepalen welke maatregelen in de verschillende sectoren moeten worden genomen. Bijgevolg werden geen streefdoelen vastgesteld die uitsluitend voor steden of stedelijke mobiliteit gelden. Evenmin werden in de EU-wetgeving streefdoelen voor modal shift (verschuiving van pendelaars naar duurzamere vervoerswijzen) vastgesteld, ondanks het belang ervan voor de milieuprestaties en de efficiëntie van het vervoer. In het algemeen waren de EU-beleidsdoelstellingen voor stedelijke mobiliteit niet erg specifiek (paragrafen [38-44](#)).

12 De Commissie heeft de volgende maatregelen genomen om steden te ondersteunen:

- Ze heeft talrijke ondersteunende initiatieven geïntroduceerd (capaciteitsopbouw, uitwisseling van praktijken en richtsnoeren) die, hoewel deze door lokale overheden worden gewaardeerd, elkaar deels overlappen waardoor een complex landschap ontstaat waar stedelijke overheden moeilijk hun weg in kunnen vinden (paragrafen [45-50](#)).
- Zij heeft richtsnoeren voor het opstellen van SUMP's gepubliceerd, aangevuld met meer dan dertig gidsen over specifieke onderwerpen. Aangezien in de richtsnoeren nog niet alle relevante aspecten aan bod komen en deels geactualiseerde informatie over of afstemming op de SUMP-richtsnoeren van de TEN-T-verordening ontbreekt, werkt de Commissie aan het stroomlijnen en actualiseren ervan (paragrafen [51](#) en [83](#)).

13 Afgezien van enkele evaluaties ter voorbereiding van toekomstige beleidsbeslissingen, heeft de Commissie het effect van haar beleid nog niet gemonitord, aangezien rapportage van gegevens over stedelijke mobiliteit pas vanaf eind 2027 verplicht zal zijn voor de lidstaten. Deze zal gebaseerd zijn op indicatoren en een methode die de Commissie nog in een uitvoeringshandeling moet vaststellen (paragrafen [52-59](#)).



Aanbeveling 1

Versterk de steun aan autoriteiten van de lidstaten

De Commissie moet:

- a) haar huidige SUMP-richtsnoeren aanvullen door alle relevante aspecten te bestrijken die in het kader van een SUMP moeten worden aangepakt. Hierbij moet vooral worden nagegaan wat de beste manier is om i) het concept van functionele stedelijke gebieden en ii) gedeelde mobiliteit in voorstedelijke gebieden toe te passen, alsook wat de beste manier is om landgebruik en ruimtelijke ordening in mobiliteitsplanning te integreren;
- b) een centraal informatiepunt opzetten om autoriteiten van de lidstaten te informeren over de mogelijkheden die de verschillende beschikbare ondersteunende initiatieven bieden (zoals financiering of capaciteitsopbouw).

Streefdatum voor de uitvoering: vierde kwartaal van 2027.



Aanbeveling 2

Monitor de modal split

In het kader van de voorbereiding van de uitvoeringshandeling inzake indicatoren moet de Commissie met de lidstaten samenwerken om een indicator voor modal split vast te stellen — een cruciaal element van duurzaam mobiliteitsbeleid — die gebaseerd moet zijn op een methode voor de consistente verzameling van gegevens.

Streefdatum voor de uitvoering: vierde kwartaal van 2026.

De meeste gecontroleerde SUMP's bevatten relevante maatregelen maar vertoonden lacunes in zowel de bestreken gebieden als de monitoring

- 14** Het bepalen van het gebied dat door een SUMP zal worden bestreken, is van cruciaal belang voor de doeltreffendheid ervan: het gebied moet alle relevante pendelstromen omvatten. Volgens de TEN-T-verordening moeten SUMP's een "functioneel stedelijk gebied" dekken, met inbegrip van pendelzones binnen dat stedelijk gebied of in de buurt daarvan. Dit impliceert samenwerking en coördinatie tussen nationale en lokale overheden en over administratieve grenzen heen (paragrafen [60-64](#)).
- 15** Vijf van de zes gecontroleerde SUMP's hebben de gebieden gedefinieerd op basis van administratieve grenzen en niet op basis van pendelstromen, waardoor soms een aanzienlijk deel van deze stromen over het hoofd werd gezien, variërend van 4 tot 64 % voor de gecontroleerde SUMP's. Dit is voornamelijk te wijten aan onvoldoende coördinatie tussen de gemeentelijke overheden en hun gebrek aan bevoegdheid over de respectieve grenzen heen (paragrafen [65-68](#)).



Aanbeveling 3

Bevorder een adequate geografische dekking door SUMP's

De Commissie moet monitoren of de bij haar ingediende SUMP's betrekking hebben op de functionele stedelijke gebieden van de betrokken steden, zoals uiteengezet in de TEN-T-verordening. Indien SUMP's dergelijke gebieden niet bestrijken, moet de Commissie met de autoriteiten van de lidstaten (met name de nationale SUMP-contactpunten) samenwerken om deze situatie aan te pakken.

Streefdatum voor de uitvoering: vierde kwartaal van 2028.

- 16** De meeste door ons gecontroleerde SUMP's bevatten maatregelen en/of streefdoelen die betrekking hadden op verschillende aspecten van duurzame mobiliteit. Daarbij ging het onder meer om:
- betere toegankelijkheid voor alle gebruikers (namelijk toegang tot essentiële goederen en diensten en tot banen) door middel van ontwikkelingen zoals multimodaliteit, vervoer op aanvraag en gedeelde mobiliteit;
 - vermindering van broeikasgasemissies door de vervoerssector door bevordering van duurzame vervoerswijzen, bijvoorbeeld door lage-emissiezones in te voeren en actieve mobiliteit zoals fietsen of lopen te bevorderen (paragrafen [69-79](#)).
- 17** De in de gecontroleerde SUMP's vastgestelde streefdoelen voor emissiereductie in de desbetreffende stedelijke gebieden waren meestal niet volledig afgestemd op, noch vergelijkbaar met, de streefdoelen die op nationaal niveau waren vastgesteld. Deze situatie is mede ontstaan door het ontbreken van een proces om een dergelijke afstemming te waarborgen, evenals uiteenlopende tijdschema's voor het opstellen of actualiseren van de respectieve documenten (paragrafen [80](#) en [81](#)).
- 18** Ondanks enkele goede voorbeelden bevatten SUMP's vaak geen maatregelen om het gebruik van personenauto's te ontmoedigen. De meeste SUMP's omvatten maatregelen voor parkeerbeheer (bv. parkeerbepalingen in bepaalde gebieden), maar slechts de helft ervan omvatte maatregelen met betrekking tot andere aspecten, zoals landgebruik, ruimtelijke ordening en mobiliteitsbeheer door werkgevers voor hun personeel (paragrafen [82-86](#)).

- 19** In de zes bezochte lidstaten vindt geen monitoring door nationale en regionale overheden op de uitvoering van SUMP's plaats. Van de zes gecontroleerde SUMP's worden er echter twee gemonitord door de relevante lokale overheden en twee andere lokale overheden zijn voornemens dit te doen. Voor de twee SUMP's die momenteel worden gemonitord, werd de doeltreffendheid van de uitvoering ervan gedeeltelijk belemmerd door zowel een gebrek aan bevoegdheden van lokale overheden als een gebrek aan financiële middelen. Hoewel voldoende financiering essentieel is voor succes, bevatten alleen de twee momenteel gemonitorde SUMP's details over financieringsbehoeften, en zelfs hierin werden alleen mogelijke financieringsbronnen aangeduid om deze behoeften te dekken (paragrafen [87-91](#)).
- 20** Er waren geen monitoringgegevens beschikbaar over het algemene effect van uitgevoerde SUMP's op duurzame mobiliteit van pendelaars en de modal split. Terwijl de betrokken autoriteiten in de zes lidstaten met bepaalde tussenpozen mobiliteitsenquêtes hielden, werd het nut van deze enquêtes beperkt door problemen met de timing en dekking (paragrafen [92-94](#)).

Hoewel aan de hand van de door ons gecontroleerde projecten de doelstellingen van de SUMP's werden ondersteund, hadden niet alle projecten een significant effect op de behoeften van de pendelaars

- 21** Met betrekking tot de steekproef van de 21 door ons gecontroleerde projecten constateerden wij dat (paragrafen [95](#), [96](#), [99](#) en [103-105](#)):
- alle projecten in overeenstemming waren met het desbetreffende SUMP of een andere relevante mobiliteitsstrategie, hoewel de autoriteiten die de projecten selecteren dit criterium niet altijd beoordeelden;
 - de meeste projecten door een behoefteanalyse werden ondersteund;
 - het overgrote deel van de voltooide projecten de geplande outputs volledig heeft gerealiseerd;
 - alle twaalf projecten waarvoor voldoende gegevens beschikbaar waren voor een beoordeling, enig effect hadden op de behoeften van pendelaars, zij het in verschillende mate: de ene helft vertoonde aanzienlijke positieve effecten, terwijl de andere helft gematigder effecten had als gevolg van tekortkomingen in de projectplanning en -uitvoering.

- 22** Wij troffen de volgende tekortkomingen aan in de controles die werden uitgevoerd door de autoriteiten die de projecten selecteren (paragraaf [97](#)):
- Voor projecten die door de Connecting Europe Facility — Vervoer worden gefinancierd, is de beoordeling van de overeenstemming ervan met de desbetreffende SUMP's alleen begonnen met projecten die in de periode 2021-2027 zijn gefinancierd.
 - Voor projecten die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit werden gefinancierd, werd in de twee gecontroleerde lidstaten niet geverifieerd of deze in overeenstemming waren met de desbetreffende SUMP's, of een dergelijke verificatie kon niet worden aangetoond.
- 23** Voor verschillende projecten (8 van de 21), met name projecten die in het kader van de Connecting Europe Facility-Vervoer en de herstel- en veerkrachtfaciliteit werden gefinancierd, waren geen resultaatindicatoren vastgesteld. In twee lidstaten waar projecten over een indicator beschikten om de vermindering van broeikasgasemissies te meten, was de berekening van de vermindering op ongeschikte methoden gebaseerd. Er was geen methode vastgesteld op EU-niveau (paragrafen [100-102](#)).
- 24** Wij hebben een simulatie uitgevoerd van de potentiële impact van één project per gecontroleerde lidstaat op de vermindering van de reistijd van pendelaars. Hieruit bleek, weliswaar onder voorbehoud, dat reizen met het openbaar vervoer in twee van de zes gevallen sneller ging dan reizen met de auto tijdens de spits, wat wijst op mogelijkheden tot verdere verbetering (paragrafen [106-108](#)).



Aanbeveling 4

Bied een robuuste methode voor het meten van veranderingen in broeikasgasemissies

Voor het meerjarig financieel kader voor de periode na 2027 moet de Commissie een geschikte methode ontwikkelen voor het meten van veranderingen in broeikasgasemissies, die begunstigden van door EU-fondsen gefinancierde vervoersgerelateerde projecten kunnen gebruiken om betrouwbare gegevens voor de desbetreffende indicatoren te rapporteren.

Streefdatum voor de uitvoering: vierde kwartaal van 2028.

02

Onze bevindingen nader bekeken

De voortdurende inspanningen van de Commissie ter versterking van het EU-kader voor stedelijke mobiliteit waren gedeeltelijk succesvol

- 25** De verantwoordelijkheid voor vervoersbeleid wordt gedeeld door de EU en de lidstaten³. Daarom moet optreden op EU-niveau op dit gebied in overeenstemming zijn met het in het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel⁴. Dit houdt in dat de EU alleen mag optreden wanneer de doelstellingen beter kunnen worden verwezenlijkt door maatregelen van de EU in plaats van door de lidstaten alleen.
- 26** Stedelijke mobiliteit — die slechts één aspect van vervoersbeleid vormt — wordt op nationaal, regionaal en lokaal niveau beheerd. Zij houdt nauw verband met de bindende doelstelling van de Commissie om de EU uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken. In de Europese klimaatwet van 2021⁵, waarin deze doelstelling is vastgelegd, is ook een bindende doelstelling voor 2030 vastgesteld, namelijk een reductie van broeikasgasemissies van ten minste 55 % (ten opzichte van 1990).
- 27** Bij elk beleid en elke strategie moet worden uitgegaan van een goede diagnose, waarvoor relevante en betrouwbare gegevens moeten worden verzameld. Diezelfde gegevens zijn nodig om de vooruitgang te evalueren en beste praktijken uit te wisselen.

³ Artikel 4 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

⁴ Artikel 5 van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#).

⁵ [Verordening \(EU\) 2021/1119](#).

28 Wij beoordeelden of:

- de beleidsdocumenten en rechtshandelingen van de EU adequate bepalingen bevatten om de afstemming van steden op EU-doelstellingen inzake stedelijke mobiliteit te bevorderen;
- de ondersteunende initiatieven van de Commissie (capaciteitsopbouw, uitwisseling van praktijken, richtsnoeren) geschikt waren voor het beoogde doel;
- de Commissie de vooruitgang op het gebied van stedelijke mobiliteit op passende wijze heeft gemonitord.

Het bereiken van consensus over de versterking van het EU-rechtskader nam veel tijd in beslag en doelstellingen voor stedelijke mobiliteit blijven algemeen

- 29** Stedelijke en voorstedelijke mobiliteit spelen een sleutelrol bij de verwezenlijking van de EU-streefdoelen voor broeikasgasemissiereductie. Duurzame stedelijke mobiliteitsplanning is een instrument waarmee steden landgebruik, vervoersgewoonten en vervoersinfrastructuur uitvoerig kunnen aanpakken om de duurzaamheid, veiligheid en efficiëntie van vervoer te verbeteren.
- 30** Wij hebben de wijzigingen in het strategisch en rechtskader van de EU met betrekking tot stedelijke mobiliteitsplanning, broeikasgasemissies door vervoer en de daarmee samenhangende doelstellingen geëvalueerd.

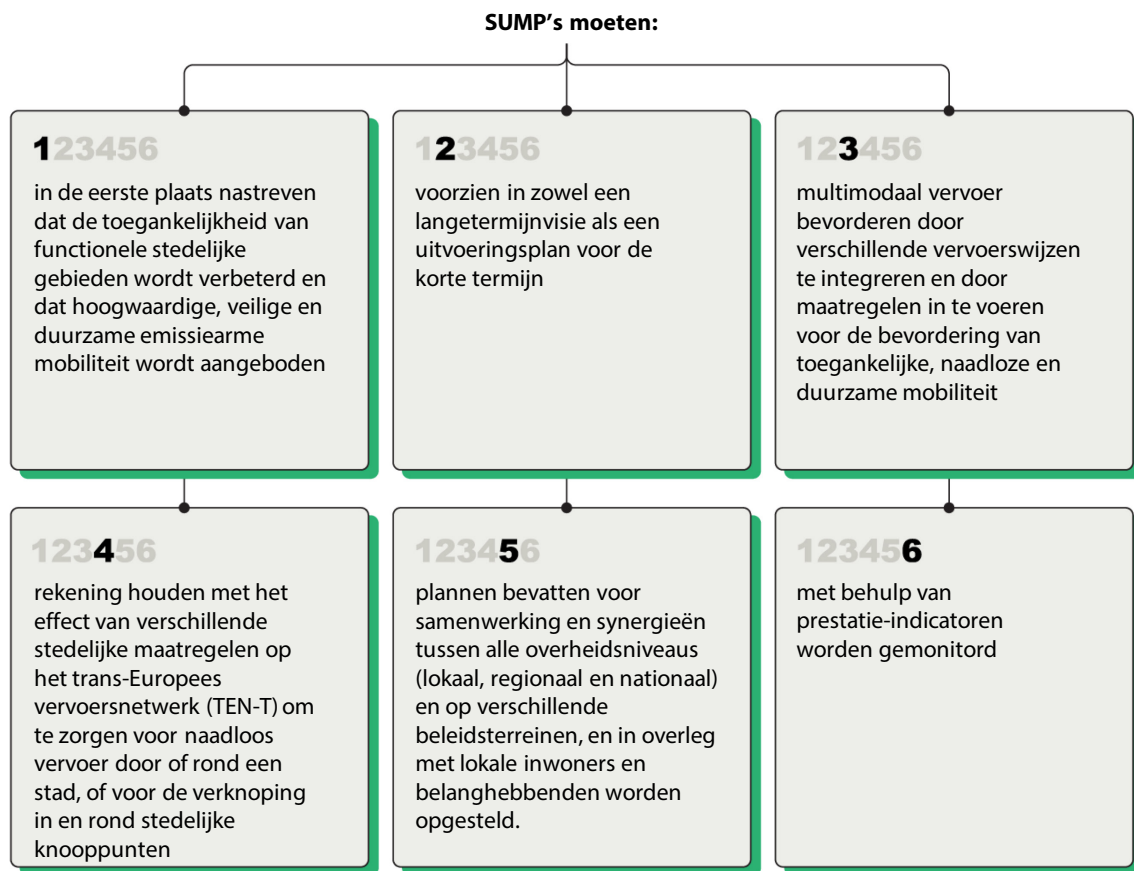
Het duurde twintig jaar om duurzame stedelijke mobiliteitsplanning voor een groot aantal stedelijke gebieden verplicht te stellen, maar afstemming op EU-richtsnoeren blijft vrijwillig

31 Reeds in 2004 heeft de Commissie in een strategie voor het stadsmilieu⁶ vastgesteld dat hoofdsteden en steden met meer dan 100 000 inwoners plannen voor duurzaam stadsvervoer moesten vaststellen en uitvoeren (met inbegrip van planning op het gebied van vervoer en ruimtelijke ordening, op lokaal niveau vastgestelde streefdoelen en systemen voor voortgangscontrole). Deze vereiste werd pas in 2024 formeel vastgelegd in een rechtshandeling, namelijk de herziene verordening betreffende het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T-verordening)⁷. Ondertussen zijn plannen voor duurzaam stadsvervoer tot een nieuw concept geëvolueerd, te weten duurzame stedelijke mobiliteitsplannen (SUMP's). De belangrijkste kenmerken van een SUMP worden beschreven in *figuur 2*.

⁶ COM(2004) 60 definitief.

⁷ Verordening (EU) 2024/1679 (TEN-T-verordening).

Figuur 2 | Duurzame stedelijke mobiliteitsplannen — belangrijkste kenmerken



Bron: ERK, op basis van bijlage V bij de TEN-T-verordening.

- 32** In de twintig jaar tussen de twee genoemde documenten evalueerde de Commissie regelmatig de mogelijkheid om steden te verplichten SUMP's vast te stellen en uit te voeren. Zij kwam echter tot de conclusie dat hiervoor onvoldoende steun van de lidstaten bestond. Als gevolg daarvan werd in relevante beleidsdocumenten (*figuur 1* in *bijlage I*) die tussen 2006 en 2020 zijn vastgesteld, alleen bepaald dat de Commissie de toepassing van dergelijke plannen moest bevorderen (bv. door de verspreiding van informatie en richtsnoeren).

- 33** In 2021 werd in twee evaluaties van de Commissie⁸ geconcludeerd dat er behoefte was aan krachtiger optreden op EU-niveau. Daarom bevatte het voorstel van de Commissie van 2021⁹ tot wijziging van de TEN-T-verordening een verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat uiterlijk in 2025 SUMP's worden vastgesteld voor de in de TEN-T-verordening in kaart gebrachte stedelijke knooppunten. De Commissie beschouwt SUMP's als een instrument ter bevordering van naadloze verkeersstromen van, naar en tussen stedelijke knooppunten zonder lacunes. Bovendien zijn in de TEN-T-verordening van 2024, op basis van een voorstel van de Commissie, aanzienlijk meer stedelijke knooppunten opgenomen dan in de TEN-T-verordening van 2013¹⁰ (431 ten opzichte van 79).
- 34** Tijdens de onderhandelingen tussen de Commissie en de medewetgevers van de EU (het Europees Parlement en de Raad) werd de door de Commissie voorgestelde termijn van 2025 verlengd tot 2027. Daarnaast werd de voorgestelde verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat SUMP's aan vastgestelde normen voldoen, geschrapt. In plaats daarvan wordt in de uiteindelijk in 2024 vastgestelde verordening benadrukt dat lokale overheden alles in het werk moeten stellen om SUMP's in overeenstemming te brengen met de richtsnoeren in bijlage V¹¹.
- 35** Om stedelijke knooppunten te ondersteunen bij de vaststelling en uitvoering van SUMP's, moesten de lidstaten op grond van de TEN-T-verordening van 2024 uiterlijk in juli 2025 steunprogramma's ontwikkelen.

⁸ SWD(2021) 47 en SWD(2021) 117.

⁹ COM(2021) 812 final.

¹⁰ Verordening (EU) nr. 1315/2013.

¹¹ Artikel 41, lid 2, van de TEN-T-verordening.

- 36** De toegenomen aandacht voor duurzame stedelijke mobiliteit komt ook tot uiting in de voorschriften voor de EU-regelingen ter financiering van projecten in verband met mobiliteit (*bijlage I*).
- Fondsen van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020: hoewel dit geen wettelijke vereiste is, maar eerder het gevolg van de koers die de Commissie heeft ingezet tijdens de onderhandelingen over de nationale en regionale programma's voor de uitvoering van het cohesiebeleid, moesten voor alle programma's in het kader waarvan de door ons gecontroleerde projecten werden gefinancierd (*bijlage II*) projecten worden opgenomen in of afgestemd op een strategisch kader voor stedelijke mobiliteitsprojecten, zoals een SUMP of een strategie voor *geïntegreerde territoriale investeringen*. In Hongarije kon, in het geval van de twee projecten die we voor de periode 2014-2020 controleerden, het SUMP waarop de projecten moesten aansluiten echter aan het einde van de uitvoering van de projecten worden voltooid in plaats van op het moment dat de projecten werden geselecteerd; dit deed afbreuk aan de doeltreffendheid van de SUMP-vereiste.
 - Fondsen van het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027: net als voor de periode 2014-2020 werd in het kader van alle gecontroleerde programma's vereist dat investeringen in stedelijke mobiliteit werden afgestemd op een SUMP of, bij gebrek daaraan, op een vergelijkbare mobiliteitsstrategie. De Commissie ging echter ook een stap verder door, tijdens de onderhandelingen over de partnerschapsovereenkomsten (tussen de Commissie en elke lidstaat) en nationale en regionale programma's voor de uitvoering van het beleid, erop aan te dringen dat de toewijzing van middelen moest worden afgestemd op haar beleidsdoelstellingen, met name de verschuiving van weginfrastructuur naar duurzame en slimme mobiliteit.
 - Connecting Europe Facility — Vervoer: in 2019 wijzigde de Commissie het werkprogramma 2014-2020¹², waarin de voorwaarden voor de toekenning van subsidies zijn vastgesteld, en voegde zij als vereiste toe dat door de EU gefinancierde maatregelen voor de aanleg van vervoersinfrastructuur in knooppunten van het TEN-T-kernnetwerk, met inbegrip van stedelijke knooppunten, in voorkomend geval in overeenstemming moeten zijn met SUMP's. In het werkprogramma 2021-2027 is nog een stap verder gegaan door te specificeren dat door de EU gefinancierde maatregelen met betrekking tot "multimodale passagiersknooppunten" deel moeten uitmaken van een SUMP dat is vastgesteld overeenkomstig de EU-richtsnoeren, of van een gelijkwaardig plan¹³.

¹² C(2019) 7303, bijlage, blz. 10.

¹³ C(2021) 5763, bijlage, blz. 13.

37 Dankzij de in 2021 opgerichte herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn investeringen in wegen mogelijk (voornamelijk op het TEN-T-netwerk); deze investeringen tellen echter niet mee voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen van de faciliteit. In feite moet 37 % van de totale toewijzing van middelen in elk nationaal plan klimaatdoelstellingen ondersteunen. Investeringen in duurzaam vervoer (zoals fietsinfrastructuur of infrastructuur ter ondersteuning van emissievrij rollend materieel) tellen daarentegen wel mee. De herstel- en veerkrachtplannen van alle zes de lidstaten bevatten doelstellingen, maatregelen of investeringen om duurzame stedelijke en voorstedelijke mobiliteit te verbeteren.

Het staat de lidstaten uit hoofde van de EU-verordening inzake emissies in de vervoerssector vrij om hun eigen reductiedoelstellingen en uitvoeringsmaatregelen te kiezen

38 In 2020 heeft de Commissie in haar mededeling over een klimaatneutrale toekomst¹⁴ benadrukt dat het vergroten van het aandeel openbaar vervoer, actieve mobiliteit en multimodale mobiliteit, in combinatie met strengere emissienormen voor voertuigen, de verontreiniging door vervoer drastisch zou verminderen, voornamelijk in steden.

39 Om het algemene streefdoel voor broeikasgasemissiereductie te halen (paragraaf 26), is in de verordening inzake de verdeling van de inspanningen van 2018¹⁵ één doelstelling voor de reductie per lidstaat vastgesteld met betrekking tot emissies uit een aantal sectoren, waaronder binnenlands vervoer (maar uitgezonderd de luchtvaart). Met hun nationale streefdoelen moeten de lidstaten collectief bijdragen tot een vermindering van de emissies op EU-niveau, in de sectoren die worden vermeld in de verordening, van 40 % tegen 2030 ten opzichte van het niveau van 2005. Het stond de lidstaten vrij om de maatregelen te kiezen die in de verschillende sectoren zouden worden genomen om hun streefdoelen te behalen.

40 Gezien het belang van vervoersemissies heeft de Commissie in haar strategie voor duurzame en slimme mobiliteit van 2020 een niet-bindende EU-doelstelling opgenomen om de emissies van de vervoerssector uiterlijk in 2050 met 90 % te verminderen (ten opzichte van het niveau van 1990). Net als in de verordening inzake de verdeling van de inspanningen, waarin op lidstaatniveau geen streefdoelen voor de vervoerssector alleen werden vastgesteld, werd het streefdoel van 90 % ook niet uitgesplitst per lidstaat.

¹⁴ COM(2020) 562 final.

¹⁵ Verordening (EU) 2018/842.

- 41** Evenmin, en in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, werden op stedelijk niveau streefdoelen vastgesteld. De Commissie heeft echter strengere wettelijke eisen voorgesteld met betrekking tot die aspecten van stedelijke mobiliteit en vervoer waarvoor zij van mening was dat dergelijke maatregelen een duidelijke Europese meerwaarde hebben. Dit omvatte de vaststelling van emissiegrenswaarden voor auto's, bestelwagens en zware voertuigen op EU-niveau om uiteenlopende normen tussen de lidstaten te vermijden. Bovendien zal het wegvervoer vanaf 2027 worden opgenomen in het emissiehandelssysteem van de EU; dit systeem is in het leven geroepen om emissies terug te dringen door de kosten van fossiele brandstoffen te verhogen en schonere vervoersalternatieven te stimuleren.
- 42** In dezelfde geest staat het de lidstaten ook vrij om de doelstellingen te kiezen die zij op het gebied van stedelijke mobiliteit en mobiliteit van pendelaars willen nastreven. De belangrijkste doelstellingen uit EU-beleidsdocumenten zijn de volgende:
- De strategie voor duurzame en slimme mobiliteit van 2020¹⁶ omvat alleen algemene doelstellingen, zoals het duurzamer maken van alle vervoerswijzen en het bevorderen van een multimodaal vervoerssysteem.
 - Het nieuwe EU-kader voor stedelijke mobiliteit van 2021¹⁷ omvat de volgende drie doelstellingen, die niet specifiek en ook niet meetbaar zijn: i) transitie naar veilige, toegankelijke, inclusieve, slimme, veerkrachtige en emissievrije mobiliteit ("duurzame stedelijke mobiliteit"), ii) meer gebruik van duurzame vervoersoplossingen, en iii) efficiënte connectiviteit tussen plattelands-, voorstedelijke en stedelijke gebieden in de vorm van verschillende opties op het gebied van duurzame mobiliteit. Zie ook *figuur 1* in *bijlage I*.
- 43** Hoewel de EU streeft naar een modal shift in het passagiersvervoer naar openbaar vervoer, fietsen en lopen, zijn er op EU-niveau geen streefdoelen voor modal split vastgelegd. Net als bij de emissiestreefdoelen (paragraaf 41) werd in de effectbeoordeling bij het actieplan voor stedelijke mobiliteit van 2009 geconcludeerd dat het opleggen van streefdoelen voor de modal split aan steden niet in overeenstemming zou zijn met het subsidiariteitsbeginsel, terwijl de monitoring van dergelijke streefdoelen dat wel zou zijn.

¹⁶ COM(2020) 789 final.

¹⁷ COM(2021) 811 final.

44 In een studie van het Europees Parlement¹⁸ en de deskundigengroep inzake stedelijke mobiliteit¹⁹ werd aanbevolen dat de Commissie en de lidstaten na verloop van tijd streefdoelen vaststellen voor veranderingen in de modal split. De deskundigengroep gaf aan dat de lidstaten deze streefdoelen en instrumenten in hun nationale vervoersbeleid moeten opnemen. Modal shift maakt een essentieel onderdeel uit van elk beleidskader voor vervoer en mobiliteit, aangezien deze rechtstreeks bijdraagt tot een verbetering van de milieuprestaties, de efficiëntie van het vervoer, evenals de volksgezondheid.

Ondanks enige overlapping wisten steden de talrijke ondersteunende initiatieven van de Commissie te waarderen

45 De Commissie heeft een breed scala aan ondersteunende initiatieven opgezet waarvan steden en andere belanghebbenden kunnen profiteren. Wij onderzochten: i) haar initiatieven voor capaciteitsopbouw en het delen van praktijken, en ii) de door haar gepubliceerde documenten om steden te begeleiden bij de voorbereiding van SUMP's.

46 Wat capaciteitsopbouw betreft, heeft de EU voornamelijk financiering beschikbaar gesteld: i) in het kader van het cohesiebeleid, ii) via het instrument voor technische ondersteuning, en iii) door steun te verlenen aan het adviesprogramma Gezamenlijke Ondersteuning van projecten in de Europese regio's (Jaspers) (een gezamenlijk initiatief van de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank).

47 In het kader van Jaspers kunnen overheden advies inwinnen over strategische planning en projectvoorbereiding. Daarnaast worden via dit initiatief workshops en opleidingscursussen georganiseerd. Bij landspecifieke of grensoverschrijdende opdrachten werd dergelijke adviesverlening aangeboden voor de voorbereiding van SUMP's en van nationale SUMP-steunprogramma's. Zowel de nationale als de lokale overheden waarmee wij gesproken hebben, waardeerden deze steun in het bijzonder.

48 Via het instrument voor technische ondersteuning wordt EU-lidstaten technische deskundigheid op maat geboden voor het ontwerpen en uitvoeren van hervormingen. De lidstaten moeten deze ondersteuning aanvragen door middel van oproepen tot het indienen van voorstellen. Medio 2024 hadden acht lidstaten uit dit instrument steun ontvangen voor projecten in verband met duurzame stedelijke mobiliteit.

¹⁸ [Modal shift in European transport: a way forward](#), Europees Parlement, 2018.

¹⁹ [Inclusive and sustainable future of urban mobility in Europe](#), deskundigengroep inzake stedelijke mobiliteit, 2025.

- 49** Daarnaast heeft de Commissie meer dan vijftig initiatieven voor activiteiten op het gebied van capaciteitsopbouw en het delen van beste praktijken in kaart gebracht²⁰, onder meer op het gebied van stedelijke mobiliteit. Sommige werden voorgesteld door de Commissie (*bijlage III*), terwijl andere door steden of andere belanghebbenden werden opgezet. In 2025 kondigde de Commissie het initiatief *EU-agenda voor steden* aan, dat plannen omvat om de versnipperde en moeilijk te navigeren ondersteuningsstructuur voor steden aan te pakken. Naar aanleiding van het verzoek om input van de Commissie ter voorbereiding van dit initiatief heeft het POLIS-netwerk²¹ (waarin 123 steden, regio's en aanverwante autoriteiten worden samengebracht) om een uniform EU-kader voor capaciteitsopbouw verzocht²². Het stelde voor een specifiek instrument voor technische ondersteuning voor steden in het leven te roepen, waarbij veel focus op stedelijke mobiliteit wordt gelegd. Bij de Commissie en sommige van de initiatieven zelf is men zich echter bewust van een aantal overlappingsen in het toepassingsgebied en in de activiteiten van deze initiatieven; daarom zijn daar maatregelen genomen om de onderlinge coördinatie en complementariteit te verbeteren.
- 50** De door ons ondervraagde nationale, regionale en lokale overheden waren op de hoogte van de initiatieven van de Commissie, namen deel aan de initiatieven die zij nuttig achtten voor hun individuele behoeften en waren over het algemeen tevreden met de verleende steun en activiteiten. Sommige overheden wezen echter ook op overlappingsen op het gebied van informatie, verwarring als gevolg van de wildgroei aan platforms en de noodzaak van betere coördinatie en een uniform EU-platform om de toegankelijkheid en doeltreffendheid te verbeteren.

²⁰ Europese Commissie, *Verzoek om input — Ares(2025)3030877*, 2025 en Portico, *Urban initiatives and organisations*, geraadpleegd op 16 oktober 2025.

²¹ POLIS-website.

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

51 De Commissie heeft in 2013 haar eerste richtsnoeren voor het opstellen van SUMP's gepubliceerd en deze in 2019 geactualiseerd. Deze richtsnoeren werden aangevuld met meer dan dertig themagidsen over specifieke onderwerpen, zoals toegankelijkheid, gedeelde mobiliteit en parkeerbeheer. De deskundigengroep inzake stedelijke mobiliteit concludeerde dat in sommige gidsen geen geactualiseerde informatie was opgenomen. Bovendien was een aantal gidsen niet in overeenstemming met de SUMP-richtsnoeren. Het nieuwe kader voor stedelijke mobiliteit 2021 van de Commissie bevatte ook een toezegging om de reeks SUMP-richtsnoeren aan te vullen en te stroomlijnen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit en relevantie ervan hoog blijven. Hiervoor werd echter geen termijn vastgesteld. In september 2025 waren deze werkzaamheden nog aan de gang.

De monitoring door de Commissie is beperkt gebleven, deels omdat de rapportage van gegevens over stedelijke mobiliteit pas vanaf eind 2027 verplicht zal zijn

- 52** De Commissie is verantwoordelijk voor de doeltreffende toepassing, uitvoering en handhaving van het EU-recht²³. Volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving is het belangrijk de effecten van de uitvoering en toepassing van wetgeving systematisch te monitoren, zodat de lidstaten en de Commissie in de toekomst een zinvolle evaluatie van interventies kunnen uitvoeren²⁴.
- 53** Hoewel de Commissie haar beleid ter voorbereiding op nieuwe beleidsbeslissingen heeft geëvalueerd (paragrafen **33** en **43**), is het door een gebrek aan gegevens nog niet mogelijk om de stedelijke mobiliteit regelmatig te monitoren.
- 54** In 2009 stelde de Commissie al vast dat het duidelijk een meerwaarde zou hebben om op EU-niveau maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat geharmoniseerde gegevens over stedelijke mobiliteit worden verzameld. Sindsdien heeft de Commissie studies uitgevoerd en met steden samengewerkt om vast te stellen voor welke indicatoren redelijkerwijs gegevens konden worden verzameld zonder dat hieraan buitensporige administratieve kosten verbonden waren. Het proces van harmonisatie van de gegevens en indicatoren over stedelijke mobiliteit is zeer tijdrovend, dit is deels te wijten aan de zeer uiteenlopende benaderingen die de lidstaten en steden hanteren bij het verzamelen van deze gegevens.

²³ Artikel 17, lid 1, van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#).

²⁴ [SWD\(2021\) 305](#).

- 55** De Commissie heeft in haar voorstel van 2021 voor de herziene TEN-T-verordening bepalingen opgenomen voor de verzameling van geselecteerde gegevens over stedelijke mobiliteit per stedelijk knooppunt²⁵ (zoals broeikasgasemissies en het aandeel van de vervoerswijzen). De herziene TEN-T-verordening van 2024 bevat echter geen verwijzingen naar specifieke indicatoren; in plaats daarvan wordt de Commissie de bevoegdheid verleend om uiterlijk op 19 juli 2025 een uitvoeringshandeling vast te stellen “tot vaststelling van een beperkt aantal indicatoren die moeten worden gebruikt voor het verzamelen van gegevens [op het gebied van duurzaamheid, veiligheid en toegankelijkheid]” en “tot vaststelling van een methode voor het verzamelen en indienen van gegevens”²⁶. De Commissie heeft deze uitvoeringshandeling nog niet vastgesteld, maar verwacht dit in 2026 te zullen doen.
- 56** De vertraging is voornamelijk te wijten aan een uitgebreid raadplegingsproces met de lidstaten over de definitie van de te verzamelen gegevens en indicatoren. Door dit uitstel zal het voor steden en lidstaten moeilijker worden om uiterlijk in december 2027 gegevens te rapporteren, zoals vereist op grond van de TEN-T-verordening.
- 57** Op basis van onze analyse van de voorbereidende werkzaamheden met betrekking tot de definitie van indicatoren is het onwaarschijnlijk dat de methode van de Commissie voor het verzamelen en indienen van gegevens sterk prescriptief zal zijn. Dit kan de consolidatie van de verzamelde gegevens op EU-niveau bemoeilijken en het vermogen van de Commissie belemmeren om de vooruitgang bij de verwezenlijking van de EU-doelstellingen inzake stedelijke (inclusief voorstedelijke) mobiliteit te monitoren en te evalueren.
- 58** Wat het gebruik van SUMP's en de afstemming ervan op de EU-richtsnoeren betreft, zijn de lidstaten uit hoofde van de TEN-T-verordening verplicht om de SUMP's bij de Commissie in te dienen, zonder de Commissie een expliciete monitoringrol toe te bedelen. Bijgevolg beoordeelt de Commissie niet of de SUMP's in overeenstemming zijn met de EU-richtsnoeren²⁷. Dit is een gemiste kans om tijdig genoeg te beoordelen of de nieuwe eis inzake de vaststelling en uitvoering van SUMP's (paragrafen **33** en **34**) het gewenste effect zal hebben. In 2033 staat een evaluatie van de TEN-T-verordening gepland, tegen dan zal het te laat zijn om zo nodig corrigerende maatregelen te nemen.

²⁵ Artikel 40, alinea 1, punt b), ii), van [COM\(2021\) 812 final](#).

²⁶ Artikel 41, lid 2, van de [TEN-T-verordening](#).

²⁷ Artikelen 41 en 42, bijlage V bij de [TEN-T-verordening](#).

59 De EU-waarnemingspost voor stedelijke mobiliteit van de Commissie houdt momenteel een databank van EU-steden bij over SUMP's. Deze databank bevat informatie over de 431 stedelijke knooppunten (paragraaf 33) en andere EU-steden met meer dan 50 000 inwoners die zich in verschillende stadia van de ontwikkeling van een SUMP bevinden. Volgens het platform hadden ten minste 358 van de 431 stedelijke knooppunten (83 %) al mobiliteitsplannen vastgesteld voordat dit een wettelijke vereiste werd. Slechts zo'n 65 % van deze plannen werd echter door de steden die de informatie hadden verstrekt als SUMP's beschouwd (d.w.z. in overeenstemming met EU-richtsnoeren). Bovendien is de informatie op het platform mogelijk niet geheel nauwkeurig, aangezien deze gebaseerd is op eigen verklaringen.

De meeste gecontroleerde SUMP's bevatten relevante maatregelen, maar vertoonden lacunes in zowel de bestreken gebieden als de monitoring

60 Op grond van de TEN-T-verordening moeten de lidstaten ervoor zorgen dat lokale overheden uiterlijk in december 2027 voor elk stedelijk knooppunt goed ontworpen SUMP's vaststellen en monitoren. De SUMP's moeten worden afgestemd op de EU-richtsnoeren (figuur 2). De richtsnoeren in de TEN-T-verordening van 2024 zijn inhoudelijk vergelijkbaar met de vorige richtsnoeren die de Commissie in 2013 en 2019 heeft gepubliceerd. Hierin wordt als algemene doelstelling vastgesteld dat met een plan de duurzame stedelijke mobiliteit in functionele stedelijke gebieden moet worden verbeterd (paragraaf 04). Verschillende aspecten die de Commissie belangrijk achtte voor een SUMP werden ook vermeld in haar specifieke themagidsen of aanbevelingen.

61 In de door ons gecontroleerde stedelijke gebieden werden SUMP's ontwikkeld voordat deze verplicht werden gesteld op grond van de TEN-T-verordening van 2024 (paragraaf 34). Tabel 1 geeft de data van de huidige plannen en de data van hun voorgangers weer. Wij hebben de plannen geanalyseerd die vanaf januari 2025 van kracht waren.

Tabel 1 | SUMP's van de gecontroleerde stedelijke gebieden

Stedelijk gebied	Beoordeeld SUMP (huidig)	Vorig mobiliteitsplan
Boedapest	2023	2019 en 2015
Katowice	2023	2016
Rijssel	2023	2011 en 2000
Lissabon	2019 ¹	2016
Praag	2024 ²	2019
Sevilla	2021	2006

¹ Nieuw SUMP goedgekeurd in september 2025, na beëindiging van onze controlewerkzaamheden.

² In 2024 werd het actieplan bij het SUMP geactualiseerd, maar dat gold niet voor het kerndocument.

Bron: ERK.

62 Volgens de TEN-T-verordening moet een SUMP streefdoelen en indicatoren bevatten die ten grondslag liggen aan de huidige en toekomstige prestaties van stadsvervoerssystemen. Bovendien moet de uitvoering ervan worden gemonitord aan de hand van prestatie-indicatoren. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze monitoring plaatsvindt.

63 Daarom onderzochten wij of:

- de SUMP's van de zes stedelijke gebieden in de steekproef (in zes lidstaten) in overeenstemming waren met de SUMP-richtsnoeren qua geografische gebiedsdekking;
- de SUMP's van de zes stedelijke gebieden in de steekproef qua inhoud in overeenstemming waren met de SUMP-richtsnoeren;
- de monitoring van de SUMP's door de autoriteiten van de lidstaten passend was.

De gebiedsdekking van de meeste SUMP's was onvoldoende, waardoor een bepaald aandeel pendelstromen werd uitgesloten

- 64** Het bepalen van het gebied dat door een SUMP zal worden bestreken, is van cruciaal belang voor de doeltreffendheid ervan: het gebied moet alle relevante pendelstromen omvatten. Volgens de TEN-T-verordening van 2024²⁸ moeten SUMP's het gehele functionele stedelijke gebied van een stad bestrijken, dat vaak verder reikt dan de administratieve grenzen ervan. Samenwerking over deze grenzen heen is zelfs een van de belangrijkste EU-beginselen voor de opstelling van SUMP's²⁹. Dit komt met name door het complexe beheer van vervoer, waarbij verschillende lagen betrokken zijn — nationale, regionale en lokale overheden en openbare en particuliere aanbieders — die elk verschillende verantwoordelijkheden en prioriteiten hebben.
- 65** De autoriteiten van de lidstaten kunnen zelf het functionele stedelijke gebied definiëren of de bestaande EU-definitie toepassen (paragraaf 04).
- Met uitzondering van Praag was het bestreken gebied in alle gevallen beperkt tot gemeentelijke of regionale administratieve grenzen, overeenkomstig nationale richtsnoeren (*tabel 2*). Volgens de door ons ondervraagde nationale en lokale overheden is dit voornamelijk te wijten aan een gebrek aan bevoegdheden van de gemeente of de entiteit die het SUMP opstelt ten opzichte van andere omliggende gemeenten, of aan de moeilijke coördinatie tussen verschillende overheden.
 - Hoewel de Hongaarse richtsnoeren een passende definitie bieden, was het SUMP voor het stedelijk gebied van Boedapest niet op deze definitie gebaseerd: er werd namelijk geen rekening gehouden met pendelaars uit gebieden buiten haar stadsgrenzen.
 - In geen van de gecontroleerde SUMP's werd de EU-definitie toegepast.

²⁸ Artikel 3, punt 13, van de [TEN-T-verordening](#).

²⁹ [SUMP guidelines](#), 2019.

Tabel 2 | Verschillen in aanbevolen SUMP-dekking

Lidstaat/EU	Gebied dat door een SUMP moet worden bestreken
EU-richtsnoeren	Functioneel stedelijk gebied zoals gedefinieerd in het EU-recht³⁰ (statistische definitie) (paragraaf 04)
Tsjechië Richtsnoeren	Gebied wordt eerder gedefinieerd door verkeersbewegingen dan door administratieve grenzen, berekend volgens de eigen methode van Tsjechië (80 % van de reizen van pendelaars moet plaatsvinden of starten/eindigen in het geselecteerde gebied).
Spanje Richtsnoeren	Administratieve gebieden die worden bestreken door de autoriteit of autoriteiten die het SUMP heeft of hebben opgesteld.
Frankrijk Wet	Administratief gebied dat wordt bestreken door de autoriteit die verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer.
Hongarije Richtsnoeren	Functionele stedelijke gebieden, rekening houdend met de relevante pendelzone, in plaats van met administratieve grenzen, berekend volgens de eigen methode van Hongarije.
Polen Op basis van de nationale praktijk; er zijn geen nationale richtsnoeren	Gebied voornamelijk aangewezen binnen regionale administratieve grenzen, rekening houdend met de stroom van pendelaars, op basis van de eigen methode van Polen.
Portugal Richtsnoeren	Administratieve gebieden die worden bestreken door de autoriteit of autoriteiten die het SUMP heeft of hebben opgesteld.

Bron: ERK.

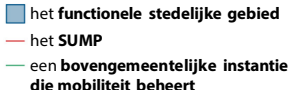


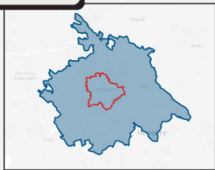


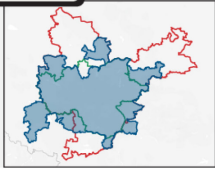


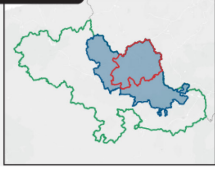


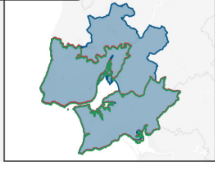


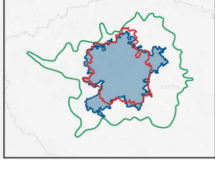





66 Als gevolg daarvan werd in de gecontroleerde SUMP's geen rekening gehouden met een bepaald aandeel pendelstromen (schommelend tussen 4 % en 64 %). Dit aandeel was bijzonder groot in Sevilla, met 64 % (294 440 reizen), en in Boedapest met 46 % (694 615 reizen) ([interactief platform](#) dat door Eurostat voor deze controle is opgericht, en [bijlage IV](#)). Door een aanzienlijk aandeel pendelstromen buiten beschouwing te laten, met name uit gebieden die het verst van het stadscentrum zijn gelegen en waar de auto het meest wordt gebruikt, nemen de relevantie en het nut van een SUMP af. Hierdoor wordt verhinderd dat mobiliteitsproblemen volledig worden aangepakt en dat doelstellingen voor duurzame mobiliteit niet kunnen worden verwezenlijkt op de plaatsen waar maatregelen het hardst nodig zijn.

³⁰ Verordening (EG) nr. 1059/2003 en Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1130 (bijlage).

67 Op basis van onze analyses van de zes stedelijke gebieden in de steekproef stelden wij ook het volgende vast (*figuur 3*):

- In vier gevallen waren bovengemeentelijke instanties verantwoordelijk voor grensoverschrijdende vervoersplanning. In twee gevallen betekende dit dat het door de SUMP's bestreken beperkte gebied geen impact had op de planning van openbaar vervoer, aangezien de vervoersplanning betrekking had op grotere gebieden.
- In drie gevallen werden de gebieden die niet onder de desbetreffende SUMP's vielen (maar nog wel binnen het functionele stedelijke gebied lagen) in mindere mate, of zelfs helemaal niet, bediend door openbaar stadsvervoer, hoewel ten minste 15 % van in deze gebieden economisch actieve ingezetenen voor het werk naar die steden moest pendelen.

Figuur 3 | Gebieden die onder SUMP's vallen in vergelijking met het functionele stedelijke gebied en de gevolgen voor de planning en beschikbaarheid van het openbaar vervoer

Stedelijk gebied dat wordt bestreken door 	SUMP-dekking in vergelijking met het functionele stedelijke gebied 	Openbaar vervoer in gebieden buiten het SUMP binnen het functionele stedelijke gebied	
		planning 	beschikbaarheid
Boedapest 	Het SUMP bestrijkt de stad Boedapest (8 % van het functionele stedelijke gebied) 	 Het openbaarvervoerssysteem dekt de voorstedelijke gebieden, aangezien het al zo was gepland jaren voordat het concept van SUMP werd ingevoerd.	Goede beschikbaarheid van openbaar vervoer buiten het SUMP-gebied.
Katowice 	Er zijn echter gebieden van het functionele stedelijke gebied die niet door het SUMP worden bestreken 	 Metropolia, het gebied dat door een bovengemeentelijke instantie wordt beheerd, is kleiner dan het functionele stedelijke gebied en het SUMP.	Beschikbaarheid van openbaar vervoer buiten het SUMP-gebied is geringer.
Rijsel 	40 % van het functionele stedelijke gebied ¹ 	 Het "Bassin de mobilité", het gebied dat door een bovengemeentelijke instantie wordt beheerd, is bijna drie keer zo groot als het functionele stedelijke gebied.	Goede beschikbaarheid van openbaar vervoer buiten het SUMP-gebied.
Lissabon 	66 % van het functionele stedelijke gebied 	 "Area metropolitana", het gebied dat door een bovengemeentelijke instantie wordt beheerd, dekt hetzelfde gebied als het SUMP.	Beschikbaarheid van openbaar vervoer buiten het SUMP-gebied is veel geringer.
Praag 	86 % van het functionele stedelijke gebied 	 "Prague integrated transport", het gebied dat door een bovengemeentelijke instantie wordt beheerd, is bijna drie keer zo groot als het functionele stedelijke gebied.	Goede beschikbaarheid van openbaar vervoer buiten het SUMP-gebied.
Sevilla 	Het SUMP bestrijkt de stad Sevilla (3 % van het functionele stedelijke gebied) 	 Geen geïntegreerde vervoersplanning in een groter gebied dan het SUMP.	Beschikbaarheid van openbaar vervoer buiten het SUMP-gebied is veel geringer.

¹ Op de kaarten worden de functionele stedelijke gebieden binnen nationale grenzen weergegeven. Gegevens over pendelstromen van België naar Rijsel zijn niet beschikbaar en worden daarom niet op de kaart weergegeven.

Bron: ERK, op basis van het functionele stedelijke gebied zoals berekend door Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#)).

68 Een aantal stedelijke gebieden in de EU kent grensoverschrijdende pendelstromen: volgens een mededeling van de Commissie³¹ over grensregio's telt de EU zo'n 2 miljoen grensarbeiders. Hoewel dit van toepassing is op Rijsel, valt het grensgebied met België niet onder het betrokken SUMP. In een studie van de Commissie³² werd gewezen op suboptimale grensoverschrijdende openbaarvervoersdiensten tussen België en Frankrijk als gevolg van ontbrekende verbindingen: de meeste buslijnen stoppen aan de grens en grensoverschrijdende lijnen komen niet aan de werkelijke vraag tegemoet.

De meeste gecontroleerde SUMP's bevatten wel maatregelen op het gebied van toegankelijkheid en emissiereductie, maar minder maatregelen om het autogebruik te ontmoedigen

- 69** Wij beoordeelden of de door ons gecontroleerde SUMP's maatregelen bevatten om de toegankelijkheid voor alle gebruikers te verbeteren en de vervoersemissies te verminderen.
- 70** De uitvoering van SUMP's moet resulteren in betere connectiviteit en beschikbaarheid van openbaar vervoer en dus tot een betere toegankelijkheid (toegang tot essentiële goederen en diensten). Het openbaar vervoer omvat onder meer bussen, treinen, metro's, trams en kabelbanen³³.
- 71** Volgens een studie van de Commissie³⁴ zijn een gebrek aan beschikbaarheid en toegankelijkheid van vervoer, samen met betaalbaarheid, de belangrijkste factoren die tot vervoersarmoede leiden. Vervoersarmoede houdt onder meer in dat belangrijke bestemmingen niet kunnen worden bereikt of dat daar buitensporig veel tijd voor nodig is. Op basis van gegevens van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie³⁵ stellen wij vast dat binnen de zes stedelijke gebieden in de steekproef de vervoersarmoede in voorstedelijke gebieden hoger was dan in de stadscentra.

³¹ COM(2017) 534 final.

³² Study on providing public transport in cross-border regions — Mapping of existing services and legal obstacles, Europese Commissie, 2021.

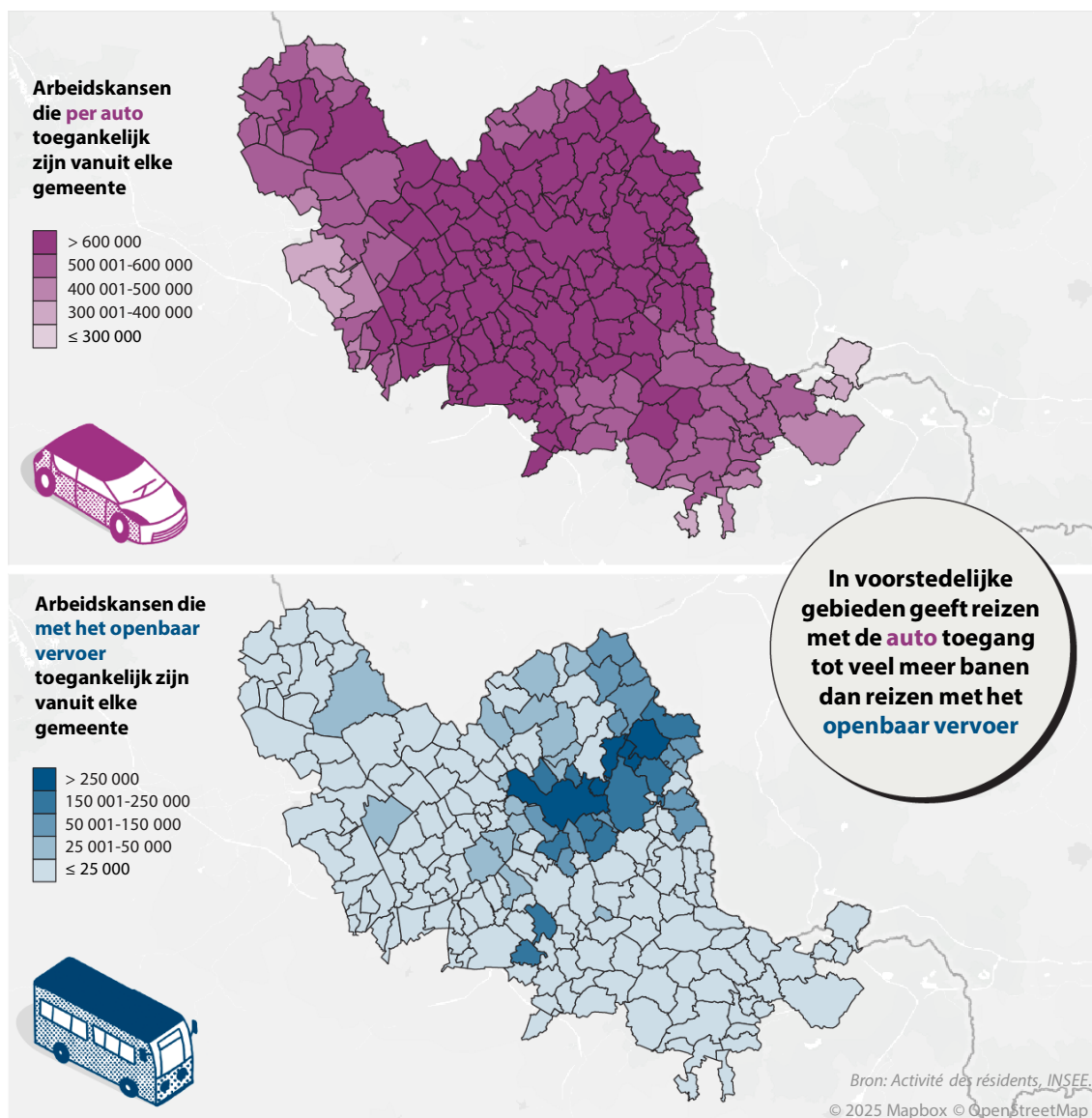
³³ The context of public transport in Europe, deskundigengroep inzake stedelijke mobiliteit, 2022.

³⁴ Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies, Europese Commissie, 2024.

³⁵ Gegevens van het JRC, gedeeltelijk beschikbaar in de [Transport Poverty Hub](#).

72 Het belang van toegankelijkheid voor pendelaars wordt geïllustreerd door het voorbeeld van Rijsel. Op basis van openbaar beschikbare gegevens hebben wij de toegankelijkheid van banen met het openbaar vervoer en met de auto met elkaar vergeleken. We merkten daarbij op dat het totale aantal banen dat binnen 45 minuten vanuit voorstedelijke gebieden met de auto bereikbaar is, enorm afneemt wanneer het openbaar vervoer als vervoersmiddel wordt gebruikt (*figuur 4*).

Figuur 4 | Functioneel stedelijk gebied Rijsel — toegankelijkheid van banen met het openbaar vervoer (binnen 45 minuten)



Bron: ERK, op basis van gegevens van INSEE.

- 73** Om te kunnen voorzien in voldoende connectiviteit met het openbaar vervoer voor gebieden en personen, met inbegrip van personen met een beperking, zijn een uitgebreid en goed geïntegreerd openbaarvervoersnetwerk en multimodale knooppunten nodig. Bovendien kan openbaar vervoer op aanvraag een kosteneffectieve vervoersoplossing zijn voor de verbinding van voorstedelijke gebieden waar de bevolkingsdichtheid niet hoog genoeg is om zo regelmatige lijnen met vaste dienstregelingen en haltes te rechtvaardigen. Gedeelde mobiliteit (bv. auto- of fietsdelen), die vaak door particuliere ondernemingen wordt aangeboden, kan ook een alternatief zijn voor het openbaarvervoersnetwerk of worden gebruikt om hiaten daarin op te vangen. Tot slot wordt de toegankelijkheid ook verbeterd door multimodale reisinformatie en geïntegreerde ticketing (één ticket waarmee passagiers toegang hebben tot meerdere vervoersdiensten).
- 74** Uit onze analyse van de zes gecontroleerde SUMP's bleek dat deze bijna allemaal maatregelen bevatten voor de in de vorige paragraaf genoemde kwesties ([tabel 3](#)).

Tabel 3 | Maatregelen in SUMP's om de toegankelijkheid voor alle gebruikers te verbeteren

SUMP's bevatten maatregelen voor:	Aantal SUMP's (van de zes)
Openbaar vervoer (bv. beter netwerk, uitgebreidere infrastructuur)	6
Multimodale knooppunten	5
Toegankelijkheid voor personen met een beperking en beperkte mobiliteit	6
Geïntegreerde ticketing	5 (één SUMP bevat geen maatregelen, aangezien geïntegreerde ticketing al voorhanden is)
Vervoer op aanvraag	4
Gedeelde mobiliteit	6 (op één na zijn alle maatregelen beperkt tot stadscentra en niet erg gedetailleerd)

Bron: ERK.

- 75** In alle stedelijke gebieden in de steekproef werden al geïntegreerde tarieven toegepast. Elk stedelijk gebied beschikte over een eigen reisapp, hoewel passagiers met slechts vier daarvan rechtstreeks tickets konden kopen. In sommige gevallen was geïntegreerde ticketing ingevoerd, hoewel dit niet in de SUMP's was opgenomen, aangezien dit voortvloeide uit besluiten op nationaal of regionaal niveau.

- 76** Vervoer op aanvraag kan worden beschouwd als een openbaarvervoersdienst in de zin van de verordening betreffende het openbaar personenvervoer³⁶. Dit betekent dat exploitanten van openbaarvervoersdiensten onder bepaalde voorwaarden door overheidsdiensten kunnen worden gecompenseerd of exclusieve rechten toegewezen kunnen krijgen om openbaarvervoersdiensten te verlenen die in het algemeen belang zijn, maar anders niet commercieel levensvatbaar zouden zijn. In de nationale wetgeving van Spanje, Frankrijk, Hongarije, Portugal en Tsjechië (laatstgenoemde sinds juli 2025) wordt vervoer op aanvraag als een openbaarvervoersdienst erkend. In Polen valt vervoer op aanvraag nog niet onder de wet inzake openbaar vervoer.
- 77** Gedeelde mobiliteit wordt niet beschouwd als een openbaarvervoersdienst in de zin van de verordening betreffende het openbaar personenvervoer. Daarom bestaat het risico dat gedeelde mobiliteit om redenen van commerciële levensvatbaarheid niet beschikbaar wordt gesteld in voorstedelijke gebieden. Alleen in het SUMP van Rijsel waren maatregelen opgenomen voor gedeelde mobiliteit in voorstedelijke gebieden.
- 78** De uitvoering van SUMP's moet niet alleen de toegankelijkheid verbeteren, maar ook bijdragen tot de vermindering van vervoersemissies. Dit kan op verschillende manieren worden bereikt, bijvoorbeeld: i) door het autogebruik te verminderen, door het aandeel duurzame vervoerswijzen te vergroten, en ii) door voertuigen te gebruiken die minder emissies veroorzaken.
- 79** Uit onze analyse van de zes gecontroleerde SUMP's bleek dat zij allemaal streefdoelen of maatregelen bevatten om duurzame vervoerswijzen te bevorderen ([tabel 4](#)).

³⁶ Verordening (EG) nr. 1370/2007.

Tabel 4 | Streefdoelen en maatregelen in SUMP's ter bevordering van duurzame vervoerswijzen

SUMP's bevatten:	Aantal SUMP's
Streefdoelen voor de vermindering van broeikasgasemissies	5
Streefdoelen inzake modal split (verhoging van het aandeel andere vervoerswijzen dan auto's)	5 Niet in alle SUMP's werd naast de vermindering van autogebruik ook verwezen naar specifieke vervoerswijzen (<i>bijlage V</i>)
Streefdoelen voor het koolstofvrij maken van het wagenpark van het openbaar vervoer	4
Maatregelen voor het koolstofvrij maken van het wagenpark van het openbaar vervoer (bv. de vervanging van voertuigen met hoge emissies door emissiearme voertuigen)	5
Maatregelen ter bevordering van actieve mobiliteit (lopen en fietsen) (bv. nieuwe infrastructuur)	6

Bron: ERK.

80 Aangezien stedelijke gebieden verantwoordelijk zijn voor een aanzienlijk aandeel van de broeikasgasemissies, zijn deze van cruciaal belang voor het behalen van nationale doelstellingen inzake het terugdringen van broeikasgasemissies en het verminderen van het autogebruik ten gunste van alternatieve vervoerswijzen (paragraaf **03** van *bijlage I*). Wij vergeleken dergelijke nationale doelstellingen met de doelstellingen van de zes gecontroleerde SUMP's (*bijlage V*) en stelden daarbij vast dat:

- in twee gevallen de doelstellingen niet vergelijkbaar waren (Boedapest, Katowice);
- in drie gevallen de doelstellingen niet of niet volledig met elkaar in overeenstemming waren (Lissabon, Praag, Sevilla);
- in één geval het SUMP soortgelijke of ambitieuzere doelstellingen bevatte (Rijssel).

81 In feite is er niet altijd een proces voorhanden om doelstellingen op nationaal en op stedelijk niveau met elkaar in overeenstemming te brengen. Bovendien zijn de tijdschema's voor het opstellen van nationale strategieën en SUMP's niet noodzakelijkerwijs op elkaar afgestemd.

- 82** In een verslag van 2019 over de toekomst van het wegvervoer³⁷ werd benadrukt dat beleid ter bevordering van multimodaal vervoer moet worden aangevuld met beleid dat de toegang van auto's beperkt, waardoor het gebruik van personenauto's wordt ontmoedigd. Dergelijk beleid kan betrekking hebben op: i) parkeerbeheer³⁸, ii) de verstrekking van financiële stimulansen, iii) landgebruik en ruimtelijke ordening, iv) mobiliteitsbeheer³⁹ door bedrijven, organisaties en instellingen voor hun personeel, en v) regelingen voor de toegang van voertuigen tot de stad.
- 83** Uit onze analyse van de zes gecontroleerde SUMP's bleek dat de meeste plannen maatregelen voor parkeerbeheer bevatten, maar dat de helft of minder de andere aspecten aanpakt die in de vorige paragraaf worden genoemd (zie [tabel 5](#) en [kader 1](#) voor voorbeelden van goede praktijken). In dit verband merken wij het volgende op:
- uit een in 2018 door het Europees Parlement gepubliceerd onderzoek naar modal shift⁴⁰ blijkt dat ruimtelijke ordening die het gebruik van particuliere gemotoriseerde voertuigen boven andere vervoerswijzen bevordert, kan worden gezien als een van de belangrijkste belemmeringen voor een aanzienlijke verschuiving naar duurzamere vervoerswijzen in stedelijke gebieden;
 - de Commissie heeft nog geen specifieke richtsnoeren uitgebracht over de wijze waarop SUMP's aan landgebruik en ruimtelijke ordening moeten worden gekoppeld.

³⁷ [The future of road transport](#), Europese Commissie, Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, 2019.

³⁸ Themagids over [Parking and SUMP — Using parking management to achieve SUMP objectives effectively and sustainably](#), Europese Commissie, 2022, en de aanbeveling [Increasing the positive impact of parking policies on the city](#), deskundigengroep inzake stedelijke mobiliteit, 2024.

³⁹ Themagids over [Integrating mobility management for public and private organisations into SUMP's](#), 2023.

⁴⁰ [Modal shift in European transport: a way forward](#), Europees Parlement, 2018.

Tabel 5 | Maatregelen in SUMP's waarmee wordt beoogd het gebruik van personenauto's te ontmoedigen

SUMP's bevatten maatregelen voor:	Aantal SUMP's
Parkeerbeheer	5
Financiële stimulansen	1
Landgebruik en ruimtelijke ordening	3
Mobiliteitsbeheer door werkgevers	3
Lage-emissiezones of regelingen voor de toegang van voertuigen tot de stad	3

Bron: ERK.

Kader 1

Voorbeelden van goede praktijken (Rijssel)

Financiële stimulansen: de metropool Rijssel beschikt over een regeling die het gebruik van personenauto's tijdens de spits beoogt te verminderen door automobilisten een geldbedrag te geven voor elke autorit die zij op bepaalde trajecten vermijden.

Koppeling tussen het SUMP en ruimtelijke ordening: de metropool Rijssel heeft een kaderdocument ("Charte de l'espace public") opgesteld dat als leidraad moet dienen voor de herinrichting van openbare ruimten in haar 95 gemeenten. Dit handvest, dat voor het eerst is vastgesteld in 2007 en is bijgewerkt in 2021, bevat gemeenschappelijke doelstellingen en operationele richtsnoeren om te zorgen voor een coherente en gecoördineerde aanpak van de inrichting van openbare ruimten.

Het bevat een reeks verplichte verbintenissen waaraan elk project moet voldoen, en bij projectevaluaties moeten bovendien minimale prestatieniveaus worden gehaald op gebieden als duurzame mobiliteit en milieukwaliteit.

Mobiliteitsbeheer door werkgevers: de metropool Rijssel, die het SUMP heeft ontwikkeld, beschikt over een orgaan dat belast is met mobiliteitsbeheer en dat de mobiliteitsacties van werkgevers coördineert. Het bevordert onder meer een vrijwillige regeling die in 2020 is ingevoerd bij de Franse wet inzake de oriëntatie van mobiliteit ("Loi d'orientation des mobilités"), op grond waarvan werkgevers het gebruik van duurzame vervoerswijzen door hun werknemers subsidiëren. Deze subsidie komt bovenop de in 2009 vastgestelde wettelijke verplichting voor werkgevers om 50 % van de kosten van openbaarvervoersabonnementen van hun werknemers te dekken (bv. maand- of jaarabonnementen).

- 84** Wij constateerden dat alle steden in de steekproef (met uitzondering van Katowice en onafhankelijk van de SUMP's) in sommige gebieden **regelingen voor de toegang van voertuigen tot de stad** hebben ingevoerd, waarbij de criteria voor het definiëren van dergelijke gebieden en de daarvoor geldende voorwaarden varieerden. In drie gevallen dragen de beperkingen niet bij tot blijvende veranderingen in het pendelgedrag of de modal shift, aangezien deze alleen van toepassing zijn in perioden van hoge niveaus van luchtverontreiniging (Sevilla) of alleen gelden voor touringcars en vrachtwagens (Boedapest, Praag).
- 85** Voor de administratieve gebieden van de zes steden namen we ook de **parkeervoorschriften** voor nieuwbouwprojecten onder de loep, aangezien deze een sleutelrol spelen in de relatie tussen ruimtelijke ordening en duurzame mobiliteit. Uit onderzoek is gebleken dat de beschikbaarheid van parkeerruimte het bezit en het gebruik van auto's aanmoedigt, wat van invloed is op de modal split⁴¹.

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: An analysis of Swedish municipalities](#), 2023.

86 Lokale overheden staan voor de uitdaging om twee doelstellingen met elkaar in evenwicht te brengen: aan de ene kant een minimumaantal parkeerplaatsen beschikbaar stellen voor autobezitters en aan de andere kant voor minder parkeermogelijkheden zorgen, waardoor mensen worden aangemoedigd de auto te laten staan ten gunste van duurzame vervoerswijzen en waardoor de stedelijke ruimte en de levenskwaliteit in de steden wordt verbeterd. Dit komt tot uiting in de regelgeving van de steden.

- In Rijsel en Lissabon werd minder parkeerruimte toegestaan voor nieuwe gebouwen in gebieden die dicht bij openbaarvervoerstations liggen, waardoor de modal shift naar openbaar vervoer wordt aangemoedigd.
- Anderzijds worden in de stedenbouwkundige reglementen van alle gecontroleerde steden minimumvoorschriften inzake parkeerruimte voor nieuwe woongebouwen vastgesteld en in vijf reglementen was dat ook het geval voor kantoorgebouwen. Zo varieert in Praag het in totaal vereiste minimumaantal parkeerplaatsen voor een woongebouw met een brutovloeroppervlakte van 1 000 m² met twaalf appartementen van vijf in het stadscentrum tot 28 in voorstedelijke gebieden. Alleen Katowice past een maximum toe voor woongebouwen met meerdere eenheden, en Rijsel en Lissabon doen dat voor kantoorgebouwen. De nationale regelgeving in Hongarije, die ook voor Boedapest geldt, is in 2025 gewijzigd, waarbij het vereiste minimumaantal parkeerplaatsen in woon- en kantoorgebouwen is verhoogd.
- De regelgeving van de helft van de steden in de steekproef (Katowice, Praag, Rijsel) voorziet in meer parkeerruimte in voorstedelijke gebieden dan in het stadscentrum, waardoor autobezit en een uitbreiding van stedelijke gebieden naar omliggende dunbevolkte gebieden worden ondersteund. Deze uitbreiding heeft ecologische, economische en sociale gevolgen, zoals een toename van het autogebruik en meer reistijd van en naar het werk, en bijgevolg hogere broeikasgasemissies⁴².

⁴² Urban sprawl in Europe, joint EEA-FOEN report, 2016.

Uitvoering en monitoring van de gecontroleerde SUMP's worden niet gewaarborgd

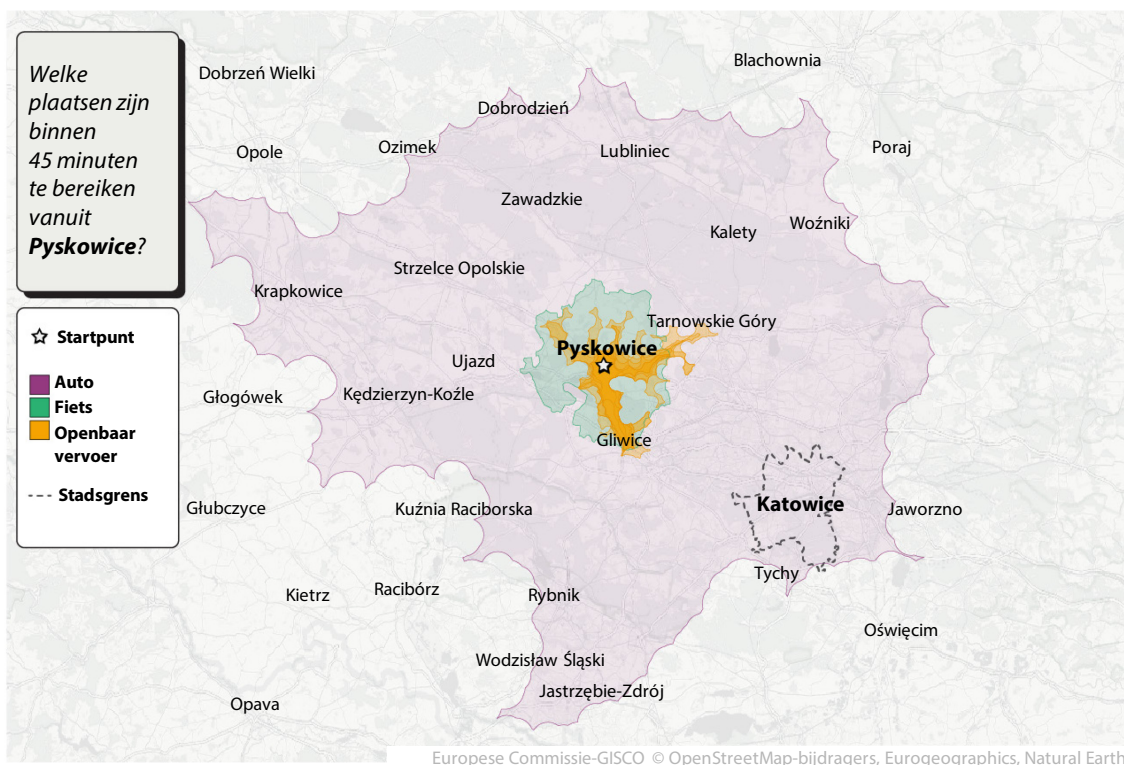
- 87** Alleen de Tsjechische en Poolse nationale autoriteiten beoordelen of SUMP's aan nationale en/of EU-richtsnoeren voldoen; de relevantie van de voorgestelde maatregelen wordt daarbij echter niet onder de loep genomen.
- 88** Bovendien monitort geen van de nationale of regionale autoriteiten de uitvoering van SUMP's. Als gevolg daarvan kunnen de lidstaten niet vaststellen of met de plannen het beoogde effect zal worden gesorteerd.
- 89** De resultaten worden met behulp van indicatoren gemonitord. Wij constateerden dat alle door ons onderzochte SUMP's, op die van Sevilla na, prestatie-indicatoren bevatten (in één geval echter alleen met betrekking tot emissiereductie). Wat monitoring door lokale overheden betreft, constateerden wij het volgende:
- Alleen de autoriteiten van de stedelijke gebieden Boedapest en Praag monitorden sinds januari 2025 het uitvoeringsniveau van afzonderlijke maatregelen. In beide gevallen had de geplande uitvoering van maatregelen in het kader van SUMP's te kampen gehad met belemmeringen die voornamelijk te wijten waren aan financieringsbeperkingen.
 - De autoriteiten van de stedelijke gebieden Lissabon en Sevilla hielden geen toezicht op de uitvoering van het plan.
 - De SUMP's van Katowice en Rijsel zijn pas onlangs goedgekeurd (respectievelijk in 2023 en 2024) en zijn nog niet gemonitord, hoewel de autoriteiten van beide steden monitoring- en evaluatiemechanismen hebben gepland.
- 90** Voor de succesvolle uitvoering van een SUMP is voldoende financiering van cruciaal belang. Wij stelden vast dat alleen de SUMP's van Boedapest en Praag ramingen bevatten van de uitgaven die nodig zijn voor de uitvoering van de voorgestelde maatregelen, alsook een indicatie van mogelijke financieringsbronnen. Indien het bedrag van de beschikbare financiering niet duidelijk is, bestaat er geen zekerheid dat de plannen daadwerkelijk volgens planning kunnen worden uitgevoerd.
- 91** Een andere factor die van invloed kan zijn op de uitvoering van SUMP's is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuursniveaus, zoals uiteengezet in nationale rechtskaders. Het SUMP van Praag bevatte een maatregel voor de invoering van een tolsysteem om het autoverkeer terug te dringen. De maatregel werd echter niet uitgevoerd, deels vanwege onvoldoende politieke steun en deels omdat gemeenten niet de bevoegdheid hadden om tolgelden in te voeren.

- 92** Stedelijke mobiliteit is een dynamisch stelsel waarin de afzonderlijke componenten elkaar beïnvloeden⁴³. Wij konden de totale impact van de uitvoering van SUMP's op de duurzame mobiliteit van pendelaars en de modal split in de in de steekproef opgenomen stedelijke gebieden niet beoordelen, aangezien er op het moment van onze controle geen relevante gegevens beschikbaar waren.
- 93** In alle in de steekproef opgenomen stedelijke gebieden voerden de autoriteiten mobiliteitsenquêtes uit om de modal splits in te schatten en de tevredenheid van passagiers te beoordelen. Het nut van deze enquêtes werd echter beperkt door problemen met timing en dekking (*bijlage VI*). Hoewel de methoden en verslaglegging van de enquêtes grotendeels in overeenstemming waren met aanbevelingen van Eurostat⁴⁴, verschilden deze per stad en in de loop van de tijd. Hierdoor is het moeilijk of zelfs onmogelijk om de resultaten van de enquêtes, of veranderingen in de modal split, in de loop van de tijd met elkaar te vergelijken.
- 94** In ons *Speciaal verslag 06/2020* over duurzame stedelijke mobiliteit constateerden wij dat alleen bestemmingen in kleine centrale gebieden van sommige van de door ons bezochte steden sneller konden worden bereikt met het openbaar vervoer dan met de auto. Voor de huidige controle hebben we, om de situatie in de voorstedelijke gebieden te beoordelen, op basis van de pendelstromen een vertrekpunt in de pendelzone van elk van de onderzochte stedelijke gebieden geselecteerd en onderzocht welk gebied vanaf dat punt binnen 45 minuten met het openbaar vervoer, de auto of de fiets kon worden bereikt. Wij stelden vast dat zelfs tijdens spitsuren met congestie veel meer gebieden met de auto konden worden bereikt. Dit wordt geïllustreerd in *figuur 5* voor een voorstedelijk gebied van het functionele stedelijke gebied van Katowice. Zie ook *bijlage VII* voor illustraties met betrekking tot de overige vijf stedelijke gebieden (*interactief platform*).

⁴³ Punt 461 van SWD(2020) 331.

⁴⁴ Eurostat guidelines on passenger mobility statistics, 2021.

Figuur 5 | Verzorgingsgebied voor auto's, openbaar vervoer en fietsen in een voorstedelijk gebied binnen het functionele stedelijke gebied van Katowice



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met historische kaarten](#)).

Hoewel de doelstellingen van de SUMP's aan de hand van de door ons gecontroleerde projecten werden ondersteund, hadden niet alle projecten significante effecten op de behoeften van de pendelaars

95 Wij beoordeelden of:

- de procedures voor de selectie van projecten die worden toegepast door de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van EU-middelen (met inbegrip van de selectie en uitvoering van projecten) geschikt waren;
- de 21 door ons gecontroleerde projecten ([bijlage II](#)) de verwachte resultaten opleverden.

Ondanks enkele tekortkomingen in de selectieprocedures waren alle gecontroleerde projecten in overeenstemming met de SUMP's

- 96** Wij beoordeelden of de procedures voor de selectie van projecten ervoor zorgden dat projecten die EU-financiering ontvingen, in overeenstemming waren met het SUMP van het betrokken stedelijke gebied en gebaseerd waren op een beoordeling van de mobiliteitsbehoeften. Deze beoordeling draagt ertoe bij dat projecten doeltreffend zijn en een goede prijs-kwaliteitverhouding bieden.
- 97** We stelden vast dat alle gecontroleerde projecten in overeenstemming waren met het desbetreffende SUMP of een andere relevante mobiliteitsstrategie, hoewel de autoriteiten die de projecten selecteren dit criterium niet altijd beoordeelden.
- Connecting Europe Facility — Vervoer (drie projecten): voor de periode 2014-2020 heeft het verantwoordelijke Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea) niet gecontroleerd of de projecten in overeenstemming waren met de bijbehorende SUMP's, hoewel een dergelijke overeenstemming in 2019 verplicht werd gesteld. Dit aspect werd daarentegen wel geverifieerd voor de periode 2021-2027 (paragraaf [36](#)).
 - Herstel- en veerkrachtfaciliteit (twee projecten): in één lidstaat (Portugal) konden we niet achterhalen hoe de relevante nationale autoriteiten het project hadden geselecteerd. In een andere lidstaat (Spanje) werd voor de projecten niet door de relevante nationale autoriteiten gecontroleerd of de oproep tot het indienen van voorstellen in overeenstemming was met een goedgekeurd SUMP, hoewel dit op grond van de oproep vereist was.
- 98** Van de 16 gecontroleerde projecten die in het kader van het cohesiebeleid werden gefinancierd, stelden we ook vast dat op één na alle projecten door de beheersautoriteiten waren geselecteerd door middel van een oproep zonder mededinging (meestal door voortdurende behandeling van projectaanvragen). In Hongarije konden alleen projecten die op regeringsniveau bij decreet waren goedgekeurd, deelnemen aan een oproep tot het indienen van voorstellen. Niet op mededinging gebaseerde selectieprocedures garanderen niet noodzakelijkerwijs dat projecten worden geselecteerd die het meest bijdragen tot de verwezenlijking van de EU-doelstellingen inzake duurzame stedelijke mobiliteit of die de beste prijs-kwaliteitverhouding bieden (paragraaf [02](#)). Wij erkennen echter dat deze procedures minder omslachtig kunnen zijn dan vergelijkende oproepen (waarbij aanvragen binnen een bepaalde termijn moeten worden ingediend, beoordeeld en gerangschikt).

99 Met betrekking tot projectvoorstellen waarbij rekening werd gehouden met mobiliteitsbehoeften (met inbegrip van aspecten zoals toekomstige vraag, haalbaarheid en kosten versus baten), stelden wij het volgende vast:

- De meeste projecten (13 van de 21, ofwel 62 %) werden ondersteund door een behoeftebeoordeling.
- Bij zes projecten ontbrak het aan een dergelijke beoordeling en voor één project was de beoordeling slechts beperkt (analyse van opties om aan de vastgestelde behoeften te voldoen). Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat een nieuwe park-and-ridefaciliteit in het kader van een project in Frankrijk meer dan drie jaar na de opening een bezettingsgraad had van minder dan 15 %, wat vragen doet rijzen over de noodzaak en de omvang van de faciliteit.
- Voor één project (herstel- en veerkrachtfaciliteit, Portugal) stelde de begunstigde pas een analyse van de vraag en een haalbaarheidsstudie op nadat het project was opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan van het land. Wij merken op dat het project in mei 2025 door de relevante nationale autoriteiten uit het plan werd geschrapt, omdat het om verschillende redenen vertraging had opgelopen. Hierdoor was het niet mogelijk het plan vóór het einde van de uitvoeringsperiode te voltooien.

Bijna alle gecontroleerde projecten realiseerden hun geplande outputs, maar slechts een zeer klein aantal had een significant effect op de voorziening in de behoeften van pendelaars

100 Monitoringgegevens zijn nodig om de resultaten van EU-maatregelen te meten. Indicatoren vormen een instrument dat wordt gebruikt om outputs (bv. lengte van een nieuwe tramlijn in km) en resultaten (bv. vermindering van de reistijd) te meten.

101 Voor de gecontroleerde projecten troffen we verschillen aan in de selectie en definitie van indicatoren die verband hielden met de gebruikte EU-financieringsbron en de bijbehorende rechtshandelingen (*tabel 6*).

Tabel 6 | Output- en resultaatindicatoren

EU-fondsen	Outputindicatoren vastgesteld?	Resultaatindicatoren vastgesteld?	Opmerkingen
Fondsen van het cohesiebeleid	Ja 15 van de 16 projecten	Ja 13 van de 16 projecten	In de EU-rechtsgrondslag ⁴⁵ zijn gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren vastgesteld, waarvan sommige mogelijk van toepassing zijn op projecten op het gebied van duurzame stedelijke mobiliteit. Daarnaast moesten de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het programma verdere output- en resultaatindicatoren vaststellen.
Herstel- en veerkrachtfaciliteit	Niet op projectniveau Beide gecontroleerde projecten droegen echter bij aan de in de overeenkomstige nationale herstel- en veerkrachtplannen vastgestelde streefdoelen (bv. streefdoelen voor begrotingsuitgaven of voltooide projecten ter bevordering van duurzame mobiliteit).	Nee	In de rechtsgrondslag werd geen vaststelling van resultaatindicatoren vereist.
Connecting Europe Facility — Vervoer	Nee In de subsidieovereenkomsten werden echter resultaten en mijlpalen gespecificeerd.	Nee	Noch in de rechtsgrondslag, noch in de oproepen tot het indienen van projectvoorstellen werd de vaststelling van indicatoren vereist.

Bron: ERK.

⁴⁵ Voor de periode 2014-2020: [Verordening \(EU\) nr. 1301/2013](#), bijlage I en [Verordening \(EU\) nr. 1300/2013](#), bijlage I; voor de periode 2021-2027: [Verordening \(EU\) 2021/1058](#), bijlage I.

102 In voorkomend geval hadden resultaatindicatoren betrekking op een toename van het aantal passagiers of gebruikers, reistijdbesparingen en emissiereductie. Voor in het kader van cohesiebeleidsprogramma's gefinancierde vervoersprojecten waren resultaatindicatoren voor het meten van de vermindering van broeikasgasemissies facultatief in de periode 2014-2020, terwijl deze indicatoren in de periode 2021-2027 moeten worden gebruikt voor maatregelen waarvan de doelstellingen onder meer de vermindering van broeikasgasemissies omvatten⁴⁶. De keuze van methoden die worden gebruikt om de geraamde emissiereductie te berekenen, werd aan de bevoegde autoriteiten overgelaten, aangezien op EU-niveau geen methode voorhanden is. Bijgevolg verschilden de methoden tussen de gecontroleerde projecten en in vier van de zeven gevallen waren deze niet op gerechtvaardigde veronderstellingen gebaseerd. *Kader 2* bevat voorbeelden van berekeningsmethoden.

Kader 2

Vermindering van broeikasgasemissies — berekeningsmethoden

De volgende voorbeelden illustreren de uiteenlopende kwaliteit van berekeningen van broeikasgasemissiereducties.

- 1) Deugdelijke methode: broeikasgasemissiereducties werden geraamd aan de hand van pendelgegevens, het gemiddelde brandstofverbruik van het voertuig en het aantal kilometers dat dankzij het project werd bespaard.
- 2) Ontoereikende methoden: i) er werd gebruikgemaakt van een uniform CO₂-verminderingpercentage per uitgegeven euro, ongeacht de specifieke kenmerken of het feitelijke emissiereductiepotentieel van de verschillende projecten, ii) er werd aangenomen dat alle potentiële gebruikers van fietspaden geen gebruik meer zouden maken van de auto, en iii) in één SUMP werden voor elke gemeente emissiereductiestreefdoelen vastgesteld. Elk gemeentelijk streefdoel werd vervolgens gedeeld door de lengte van de in die gemeente aan te leggen fietspaden. Bij deze benadering werd geen rekening gehouden met het daadwerkelijke of potentiële gebruik van de fietspaden — de loutere aanleg ervan voldeed om de streefdoelen te halen.

103 Wij constateerden dat slechts twee van de 16 gecontroleerde projecten die op het moment van onze controle waren voltooid, **de geplande outputs** (uitgedrukt in de vorm van indicatoren of anderszins beschreven) niet volledig **opleverden** (zie *kader 3* en *kader 5*).

⁴⁶ SWD(2025) 61 final, indicator 29, blz. 74.

Kader 3

Multimodaal knooppuntproject levert niet de geplande outputs

Het project in Hongarije beoogde een nieuw multimodaal knooppunt tot stand te brengen, met inbegrip van een ringweg.

Vanwege aanzienlijke kostenstijgingen werden belangrijke duurzame mobiliteitselementen van het project (modernisering van het treinstation, betere toegang tot perrons en sporen), alsook de aanleg van een onderdoorgang die de twee zijden van het treinstation (en van de stad) met elkaar verbindt, voor onbepaalde tijd uitgesteld. Hoewel enkele geplande duurzame mobiliteitselementen wel zijn gerealiseerd (zoals de aanleg van park-and-ride- en bike-and-rideterreinen, het opknappen van bushaltes, het met elkaar verbinden van voetgangers- en fietspaden), werd het grootste deel van de financiering gebruikt voor de aanleg van wegen en de verplaatsing van het overslagstation.



Opmerking: De weg die bedoeld was om over te gaan in een onderdoorgang.

Bron: ERK.

- 104** Alle twaalf projecten waarvoor gegevens beschikbaar waren, hadden een zeker effect op het aanpakken van de behoeften van pendelaars en het verbeteren van duurzame mobiliteit, zij het in verschillende mate. Zes projecten leverden significante positieve effecten op (bv. toegenomen aantal verzorgde busdiensten of realiseren van het beoogde aantal gebruikers en passagiers (zie [kader 4](#))), terwijl voor de andere zes projecten de effecten geringer waren. Wij konden negen projecten niet beoordelen vanwege een gebrek aan indicatoren en monitoringgegevens (paragraaf [101](#)) en/of doordat de projecten nog liepen.

Kader 4

Multimodaal knooppunt met significante positieve effecten



Architectonisch ontwerp: Grzegorz Raczek/algemeen ontwerper: Mostostal Zabrze Biprohut S.A. © Alle rechten voorbehouden.

Bron: ERK.

Het project omvatte de aanleg van een multimodaal knooppunt in Polen waarin vier vervoerswijzen werden samengebracht, namelijk bus, trein, auto (met park-and-rideterreinen) en fiets. In het eerste exploitatiejaar (2023) werd het knooppunt door bijna 850 000 passagiers gebruikt. Het treinstation bevindt zich op 150 meter van het knooppunt, dat via een tunnel is verbonden. Vóór het project lagen de lokale en regionale bushaltes verspreid over verschillende locaties, tot 650 meter van het treinstation.

Door de aanleg van het knooppunt is het busvervoer toegankelijker en gemakkelijker geworden voor mensen die in de regio wonen. Het aantal busondernemingen dat regionale en internationale verbindingen exploiteert, is toegenomen van 22 vóór het project tot 32 in 2023. Ook de overstaptijd voor passagiers is aanzienlijk verminderd.

105 Factoren in verband met i) projectplanning, -ontwerp en -selectie, en ii) de uitvoering: verklaren waarom zes projecten geringere effecten hadden (zie [kader 5](#)).

Kader 5

Factoren die de geringe effecten van sommige projecten verklaren

Projectplanning, -ontwerp en -selectie (drie projecten)

- Het ontbreken van een behoefteanalyse leidde ertoe dat één park-and-ridefaciliteit te weinig werd gebruikt en dat een andere geen directe toegang tot de metro bood, waardoor een pendelbusverbinding nodig was. Autobestuurders kunnen op de laatstgenoemde faciliteit parkeren, ook als zij hun reis niet met het openbaar vervoer voortzetten.
- Eén fietspad is ongeschikt voor woon-werkverkeer (zie onderstaande afbeelding): het is een slingerend pad in een natuurgebied (met inbegrip van een rotonde voor recreatiedoeleinden), is vervaardigd uit houten planken en scheidt voetgangers niet van fietsers, waardoor het niet aan de normen voor het woon-werkverkeer of de veiligheid voldoet.

Uitvoering — ontbrekende outputs (twee projecten)

- Van één project werden belangrijke duurzame mobiliteitscomponenten niet uitgevoerd (zie [kader 3](#)).
- Een reis- en ticketinformatiesysteem werd met een enorme vertraging van 4,5 jaar voltooid. Het bevat nog geen realtimegegevens zoals oorspronkelijk gepland. Bovendien is er een extra apparaat nodig voor de aankoop van tickets (in 2023 werden gemiddeld per dag slechts zeven tickets gekocht, en in 2024 twaalf).

Uitvoering — coördinatie tussen naburige overheden (één project)

- Een fietspad, dat bedoeld was om een voorstad met de stad te verbinden en deel uitmaakt van het regionale fietsroutenwerkplan, is nog steeds niet verbonden met de stad en het regionaal fietsroutenwerk, omdat regionale en stedelijke overheden sinds 2018 geen overeenstemming kunnen bereiken (zie onderstaande afbeelding). Hoewel het fietspad pas onlangs is aangelegd, vertoont het al tekenen van slijtage en mist het essentiële voorzieningen zoals verlichting en schaduw.



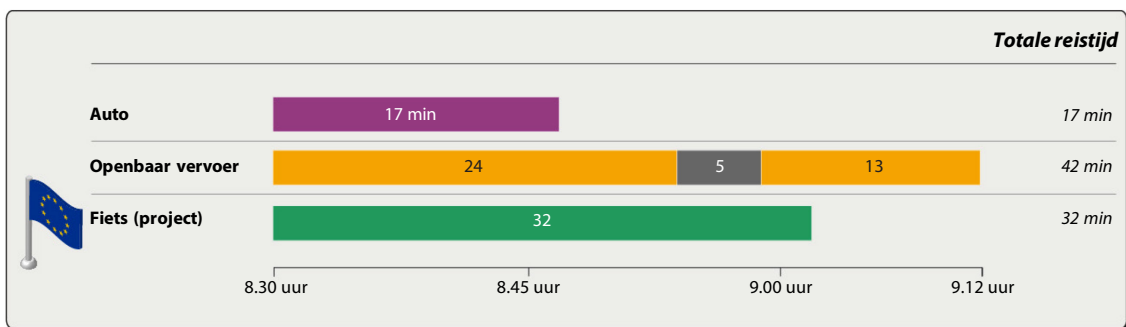
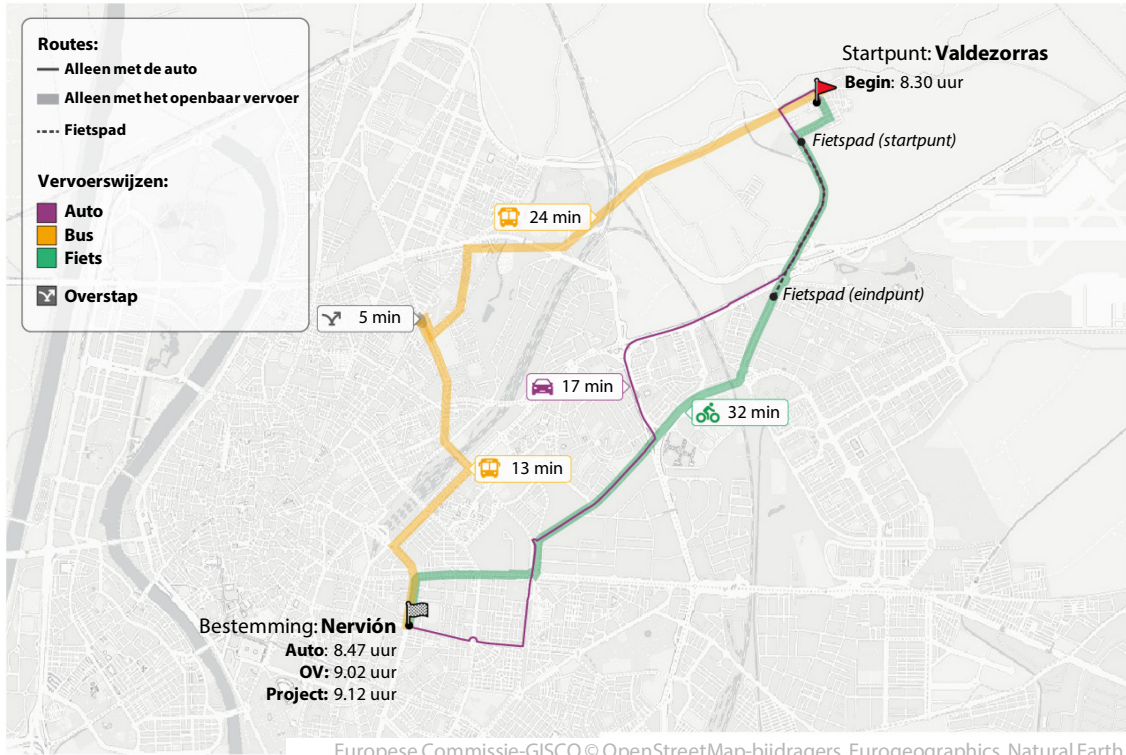
Bron: ERK.

- 106** Wij hebben ook de mogelijke effecten op de reistijd geanalyseerd van één project in elk van de zes gecontroleerde stedelijke gebieden (*bijlage VIII*). Daartoe vergeleken wij reisscenario's met de auto en het openbaar vervoer, waarbij wel en geen gebruik werd gemaakt van de projectinfrastructuur, voor een hypothetische pendelaar uit een voorstad die mogelijk baat zou kunnen hebben bij het project. We selecteerden de plaats van bestemming in een gebied met een hoge concentratie aan banen in de stad.
- 107** Op die manier konden wij beoordelen of het project het openbaar vervoer concurrerender heeft gemaakt ten opzichte van het autogebruik. De analyse kent de volgende beperkingen:
- De resultaten vormen een momentopname vanaf begin 2025. De reistijden zullen waarschijnlijk nog veranderen naarmate de SUMP's worden uitgevoerd.
 - Andere scenario's hadden misschien tot andere resultaten geleid.
 - Hoewel het concurrentievermogen van individueel autovervoer aanzienlijk wordt beïnvloed door de beschikbaarheid van parkeerplaatsen op pendelbestemmingen en door regelingen wat betreft toegang, werd in de scenario's waarbij gebruik wordt gemaakt van individueel autovervoer geen rekening gehouden met de tijd die nodig is om te parkeren, aangezien dit per geval sterk kan verschillen (paragrafen *82-84*).
- 108** Wij merkten op dat het openbaar vervoer in twee gevallen qua tijd kon concurreren met reizen met de auto, terwijl in vier andere gevallen het tegendeel gold.
- Boedapest en Praag: de tijd voor het pendelen met het openbaar vervoer was tijdens de spits concurrerend met reizen met de auto.
 - Katowice, Rijsel, Lissabon en Sevilla: het openbaar vervoer was niet concurrerend met reizen met de auto. In Sevilla vormde fietsen echter een beter alternatief voor autogebruik dan het openbaar vervoer (*figuur 6*). Wij berekenden de reistijd per fiets op basis van een constante snelheid, maar aangezien het fietspad aan de stadsgrenzen eindigt (zie *kader 5*), moeten fietsers hun reis daarna over de weg voortzetten, wat hun woon-werkverkeer trager en minder veilig maakt.

Figuur 6 | Vergelijking van reistijd in Sevilla

Voorbeeldroute in Sevilla

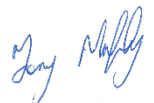
Opmerking: Voor Sevilla berekenden wij de reistijd vanaf een punt in het voorstedelijk gebied waar het fietspadproject van Valdezorras begint tot een werkgelegenheidsgebied in de stad. We vergeleken de tijd die nodig was met de auto, met het openbaar vervoer (bus) en met de fiets, waarbij gebruik werd gemaakt van het door de EU gefinancierde fietspad. Aangezien het fietspad aan de stadsgrenzen eindigt, berekenden wij de fietstijd in de stad aan de hand van de route over de weg.



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met routekaarten](#)).

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Annemie Turtelboom, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 10 december 2025.

Voor de Rekenkamer

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Stedelijke mobiliteit en het strategisch kader van de EU

- 01** In 2020 woonden in de EU drie op de vier burgers in stedelijke gebieden en dit aantal zal naar verwachting stijgen tot 85 % tegen 2050. Stedelijke gebieden worden vaak gekenmerkt door hoge concentraties van economische activiteit en werkgelegenheid, wat tot een aanzienlijke dagelijkse stroom van pendelaars leidt. Stedelijke mobiliteit verwijst naar het verkeer van personen en goederen binnen stedelijke gebieden en is een belangrijk aspect van het stadsleven.
- 02** Volgens de OESO is de bevolkingsgroei in pendelzones sneller toegenomen dan in de steden zelf, wat wijst op een wijdverbreide trend van “suburbanisatie”. De grootste bevolkingsgroei is waargenomen in de pendelzones rond grootstedelijke gebieden¹.
- 03** De bevolking die in voorstedelijke gebieden woont, is vaak afhankelijk van personenauto's, die congestie en vervuiling opleveren. De kosten van stedelijke congestie worden geschat op ongeveer 180 miljard EUR per jaar². Daarnaast is stedelijk vervoer verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de totale CO₂-emissies van het vervoer in de EU³, wat op zijn beurt neerkomt op een kwart van de totale emissies in de EU⁴. Volgens de Europese klimaatwet⁵ moeten stedelijke gebieden een belangrijke bijdrage leveren aan de bindende doelstellingen van de Europese Green Deal om de emissies uiterlijk in 2030 met 55 % te verminderen en de EU uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te maken.

¹ [Redefining urban areas in OECD countries](#), OESO, 2012.

² [Handbook on the external costs of transport](#), Europese Commissie, 2019.

³ [EU Urban Mobility state of play](#), Europese Commissie, [SWD\(2021\) 470](#).

⁴ [EEA greenhouse gases — data viewer](#).

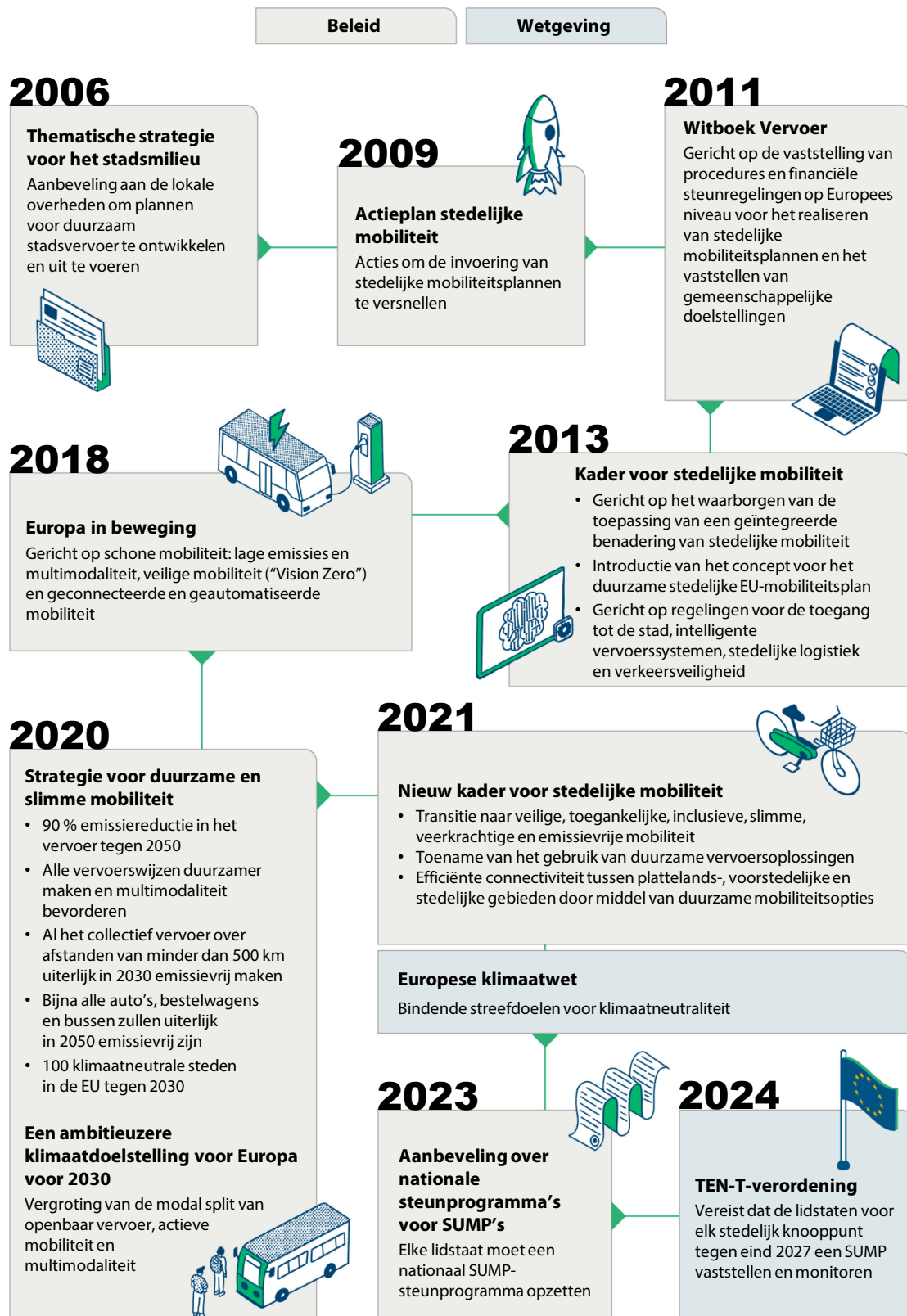
⁵ [Verordening \(EU\) 2021/1119](#).

04 Een alomvattende strategie voor de organisatie van mobiliteit in een stedelijk gebied is van cruciaal belang om de stedelijke ontwikkeling op vele manieren vorm te geven, bijvoorbeeld door de toegankelijkheid van banen, diensten en goederen te verbeteren en de vervuiling terug te dringen. In 2006 heeft de Commissie de lokale overheden sterk aanbevolen plannen voor duurzaam stadsvervoer te ontwikkelen en uit te voeren⁶. Sindsdien heeft de Commissie een aantal niet-bindende beleidsdocumenten (“mededelingen”) en een aantal rechtshandelingen met visies en doelstellingen voor duurzame stedelijke mobiliteit gepubliceerd (*figuur 1*). Duurzaam vervoer werd in 2001 voor het eerst door de Raad gedefinieerd als een doelstelling⁷.

⁶ COM(2005) 718 definitief.

⁷ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Göteborg, 2001.

Figuur 1 | Ontwikkeling van het rechts- en beleidskader van de EU inzake stedelijke mobiliteit



Bron: ERK, op basis van documenten van de Commissie.

Rollen en verantwoordelijkheden

- 05** Vervoer en stedelijke mobiliteit vallen onder de gedeelde bevoegdheid van de Commissie en de lidstaten. De rollen en verantwoordelijkheden zijn opgenomen in *figuur 2*.

Figuur 2 | Rollen en verantwoordelijkheden



Commissie

Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (DG MOVE) is voornamelijk verantwoordelijk voor het ontwerp en de uitvoering van EU-vervoersbeleid. Dit houdt het ontwerp van het TEN-T-netwerk in, dat vervoersinfrastructuur in stedelijke knooppunten omvat. De EU-financieringsbronnen worden in verschillende beheersvormen door verschillende DG's beheerd: DG MOVE en het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea) beheren de Connecting Europe Facility — Vervoer (direct beheer); DG REGIO is verantwoordelijk voor het cohesiebeleid (gedeeld beheer); DG ECFIN en SG RECOVER (taskforce van het secretariaat-generaal) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (direct beheer).

In 2022 heeft de Commissie de **deskundigengroep inzake stedelijke mobiliteit** opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van alle lidstaten, geselecteerde steden en thematisch relevante organisaties. Deze groep ondersteunt de Commissie bij de ontwikkeling en uitvoering van wetgeving en beleid op het gebied van duurzame stedelijke mobiliteit.



Lidstaten (lokale, regionale en/of nationale overheden)

Lokale, regionale of nationale overheden houden zich bezig met de connectiviteit met en binnen stedelijke knooppunten, alsook met kwesties op het gebied van stedelijke mobiliteit (onder meer door de uitvoering van strategieën, zoals stedelijke mobiliteitsplannen).

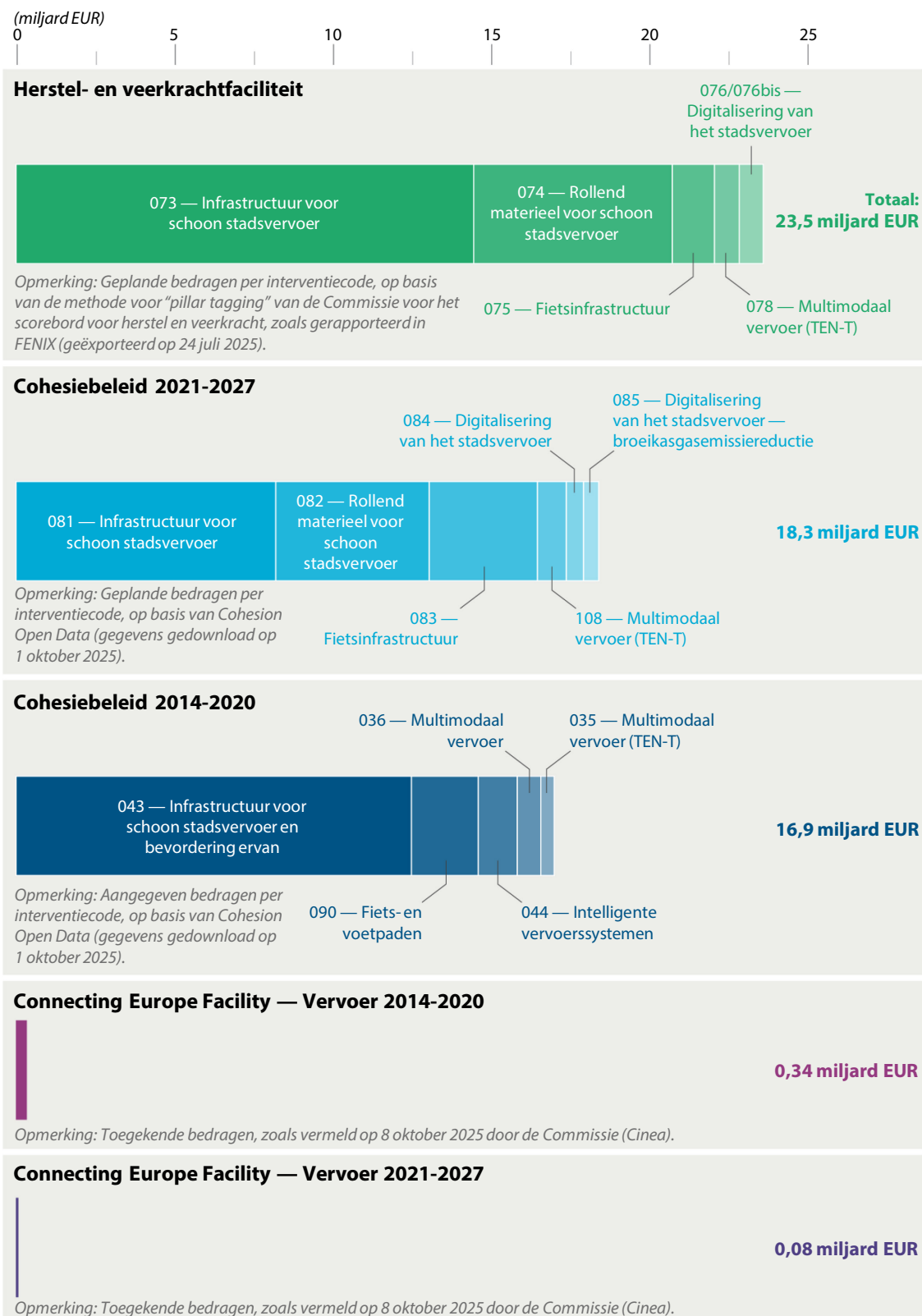
Lokale, regionale of nationale overheden voeren EU-fondsen uit (zoals die in het kader van het cohesiebeleid). De selectie van projecten die worden ge(co)financierd uit EU-fondsen vindt ook op dit niveau plaats voor de fondsen van het cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Bron: ERK.

Essentiële financiële informatie

- 06** De belangrijkste bronnen van EU-financiering voor investeringen in stedelijk vervoer en mobiliteit zijn de fondsen van het cohesiebeleid, de Connecting Europe Facility en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (*figuur 3*).

Figuur 3 | EU-financieringsprogramma's — Investerings in stedelijke mobiliteit



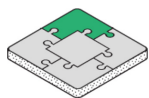
Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

- 07** In dit verslag wordt een beoordeling gemaakt van de maatregelen die de Commissie en de betrokken autoriteiten in de lidstaten hebben genomen om duurzaam vervoer voor pendelaars in grootstedelijke gebieden te ondersteunen. Daartoe zijn wij nagegaan in hoeverre:
- de wetgevings-, beleids- en ondersteunende maatregelen van de Commissie geschikt waren om te zorgen voor doeltreffend woon-werkverkeer;
 - de opzet, uitvoering en monitoring van de SUMP's door de relevante autoriteiten in de zes gecontroleerde lidstaten geschikt waren voor het beoogde doel;
 - de selectie, uitvoering en resultaten van 21 gecontroleerde door de EU gefinancierde projecten doeltreffend waren bij het aanpakken van duurzame mobiliteit van pendelaars.
- 08** Onze controle had betrekking op de periode 2004-2024 voor beleidsontwikkeling en de periode 2014-2025 voor EU-financieringsbronnen ter ondersteuning van stedelijke mobiliteitsprojecten. We hebben bewijsmateriaal uit verschillende bronnen geanalyseerd, zoals weergegeven in [figuur 4](#). Onze [controlemethodologie](#) is in overeenstemming met de internationale auditstandaarden die zijn uitgevaardigd door de [internationale organisatie van hoge controle instanties](#) (International Organization of Supreme Audit Institutions — INTOSAI).

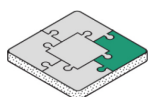
Figuur 4 | Bewijsbronnen

Documenten



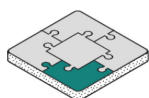
Wetgeving, beleidsdocumenten, verslagen, aanwijzingen en richtsnoeren, op nationaal, regionaal en lokaal niveau, en verslagen en studies van onderzoeksinstituten, verenigingen en academici.

Gegevens



Gegevens uit verschillende bronnen, voornamelijk van de Commissie, Eurostat, het Cohesion Open Data Platform en nationale, regionale en lokale overheden. Wij gebruikten in samenwerking met Eurostat geografische informatiesystemen voor ruimtelijke analyse en visualisatie van voorstedelijke mobiliteit in de stedelijke gebieden in de steekproef, zoals pendelstromen (*bijlage IV*), toegankelijkheid (*bijlage VII*) en het potentiële effect van geselecteerde projecten op de reistijd van pendelaars (*bijlage VIII*).

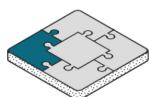
Controlebezoeken aan zes stedelijke gebieden in zes lidstaten



In de lidstaten richtten we ons op de stedelijke gebieden Boedapest (Hongarije), Katowice (Polen), Rijsel (Frankrijk), Lissabon (Portugal), Praag (Tsjechië) en Sevilla (Spanje). Wij analyseerden nationale, regionale en lokale vervoers- en mobiliteitsplannen, wetgevings- en beleidsdocumenten, financieringssteun enz.

We selecteerden deze stedelijke gebieden naar eigen inzicht op basis van criteria zoals de totale bevolking en het aandeel van de bevolking dat in voorstedelijke gebieden woont, de materialiteit van de EU-middelen die zijn toegewezen aan duurzame mobiliteit en de modal split (zoals het percentage reizen naar het werk met de auto), waarbij zowel goed als minder goed presterende gebieden worden bestreken.

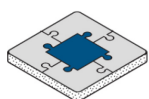
21 projecten



We onderzochten een steekproef van 21 projecten: 16 gefinancierd uit de fondsen van het cohesiebeleid, twee uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en drie uit de Connecting Europe Facility — Vervoer (*bijlage II*). Wij analyseerden zowel de onderliggende documentatie, met bijzondere aandacht voor de toewijzing van EU-middelen, als het ontwerp, het selectieproces, de uitvoering en de bereikte resultaten van de projecten.

We selecteerden naar eigen inzicht projecten die werden gefinancierd in het kader van de fondsen van het cohesiebeleid, de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de Connecting Europe Facility — Vervoer. 19 projecten werden uitgevoerd in de zes stedelijke gebieden in de steekproef; twee bijkomende projecten (gefinancierd door de Connecting Europe Facility — Vervoer) waren gevestigd in Amsterdam en Parijs. Wij selecteerden projecten die relevant zijn voor de mobiliteit van pendelaars en die verschillende soorten investeringen omvatten (zoals projecten op het gebied van vervoersinfrastructuur en intelligente vervoerssystemen).

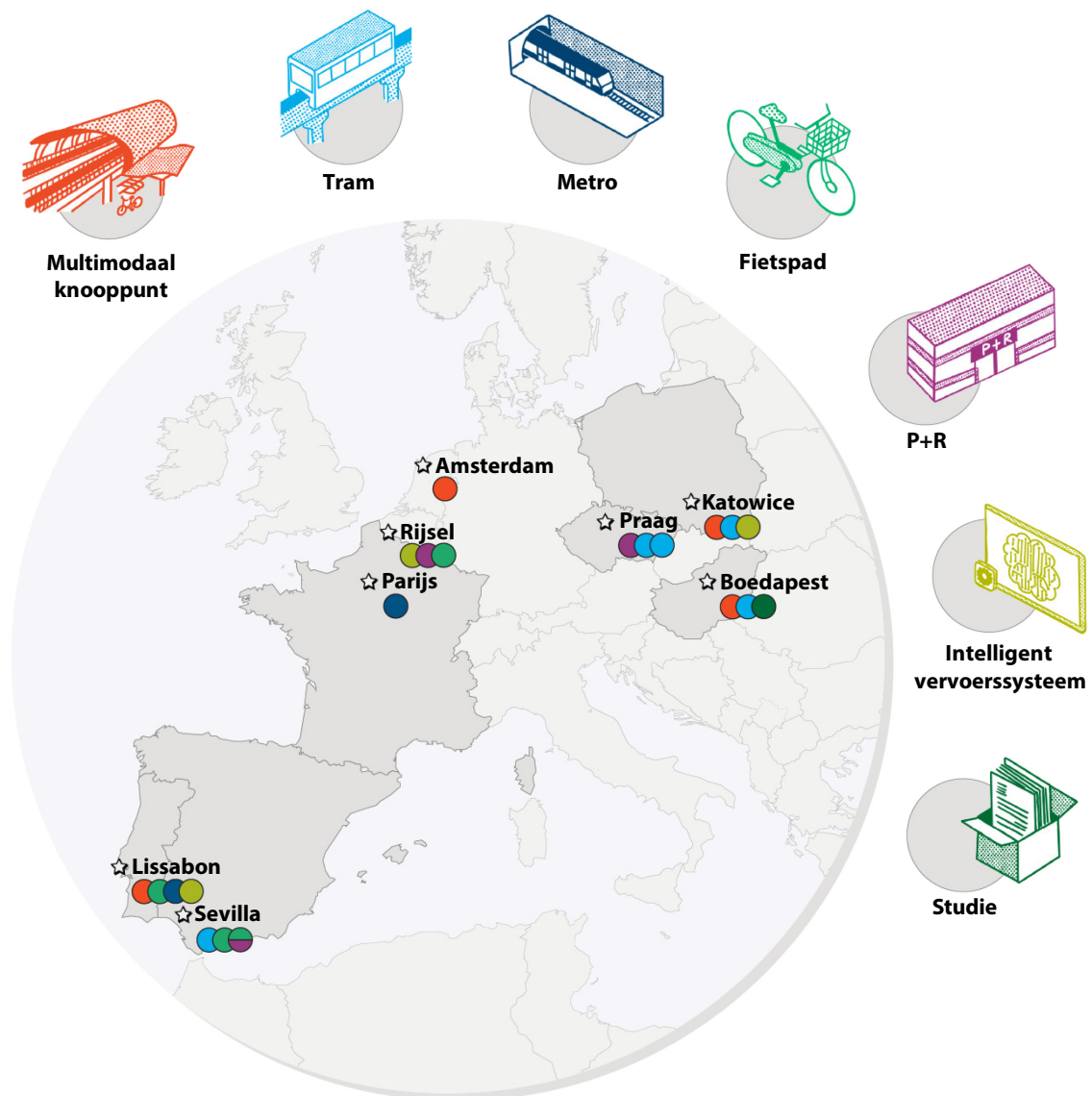
Vraaggesprekken



Vraaggesprekken met personeel van directoraten-generaal van de Commissie, nationale autoriteiten, regionale overheden, lokale overheden, begunstigen van EU-financiering en belanghebbenden die op EU- of lokaal niveau actief zijn.

09 In *figuur 5* wordt weergegeven waar de door ons gecontroleerde projecten zich bevinden en om welke soort investering het gaat.

Figuur 5 | Locatie en soort gecontroleerde projecten



Bron: ERK.

Bijlage II — Lijst van gecontroleerde projecten

Stedelijk knooppunt	Financieringsbron	Projectnaam	Geplande totale subsidiabele kosten (EUR)	Geplande EU-financiering (EUR)
Amsterdam	Connecting Europe Facility — Vervoer 2021-2027	Smart Mobility Hub Amsterdam	29 117 889	8 735 366
Boedapest	Cohesiebeleid 2014-2020	Uitbreiding tramlijn 1 tot het Etele-plein	26 014 139	20 425 075
Boedapest	Cohesiebeleid 2014-2020	Ontwikkeling van intermodale transferverbindingen van treinstation Bicske en ontwikkeling van P+R-parkeerplaatsen	34 433 914	29 268 827
Boedapest	Cohesiebeleid 2021-2027	Verbinding H5-H6/H7-lijnen (studie)	18 918 000	16 080 300
Katowice	Cohesiebeleid 2014-2020	Westelijke poort van metropool Silezië — transfercentrum in Gliwice	46 241 813	31 137 890
Katowice	Cohesiebeleid 2014-2020	Dynamisch passagiersinformatiesysteem II	8 475 284	6 356 463
Katowice	Cohesiebeleid 2014-2020	Geïntegreerd project voor de modernisering en ontwikkeling van traminfrastructuur in de metropool Śląsko-Zagłębiowska samen met de aankoop van trammaterieel — fase I	143 357 046	90 421 210
Rijsel	Cohesiebeleid 2014-2020	P+R Tourcoing	3 470 672	1 735 336

Stedelijk knooppunt	Financieringsbron	Projectnaam	Geplande totale subsidiabele kosten (EUR)	Geplande EU-financiering (EUR)
Rijsel	Cohesiebeleid 2014-2020	Gecentraliseerd systeem voor reis- en ticketinformatie in Nord en Pas-de-Calais — SMIRT Central	8 740 261	4 370 130
Rijsel	Cohesiebeleid 2021-2027	Aanleg van fietsinfrastructuur op de Boulevard Carnot	2 014 395	1 007 197
Lissabon	Herstel- en veerkrachtfaciliteit ¹	Lightrail Odivelas-Loures	250 000 000	N.v.t. — lening
Lissabon	Cohesiebeleid 2014-2020	Parque Intermodal da Venda do Pinheiro	497 442	248 721
Lissabon	Cohesiebeleid 2014-2020	Loures Ciclável-Eixo Ribeirinho de Ligação Vila Franca de Xira/Loures/Lisboa	2 785 128	1 392 564
Lissabon	Connecting Europe Facility — Vervoer 2014-2020	MOBIL.T	20 979 190	4 195 838
Parijs	Connecting Europe Facility — Vervoer 2014-2020	Line for Airport and Research Area — LARA	319 485 000	63 897 000
Praag	Cohesiebeleid 2014-2020	Uitbreiding van tramlijn Divoká Šárka-Sídlíště Na Dědině	31 933 928	27 143 839
Praag	Cohesiebeleid 2014-2020	Aanleg P+R Černý Most	13 280 353	6 640 177
Praag	Cohesiebeleid 2021-2027	Uitbreiding tramlijn Sídlíště Barrandov-Holyně-Slivenec, tweede fase (segment Holyně-Slivenec)	9 861 155	8 381 982
Sevilla	Cohesiebeleid 2014-2020	Eerste fase uitbreiding tramlijn	24 510 000	19 608 000

Stedelijk knooppunt	Financieringsbron	Projectnaam	Geplande totale subsidiabele kosten (EUR)	Geplande EU-financiering (EUR)
Sevilla	Cohesiebeleid 2014-2020	Fietspad tussen Valdezorras-Oude luchthaven-Alcosa	1 481 005	1 184 804
Sevilla	Herstel- en veerkrachtfaciliteit	Agrupación de Sevilla	21 952 628	18 142 667

¹ Investering TC-C15-i03: Light Rail Transit Odivelas-Loures is geschrapt uit het Portugese herstel- en veerkrachtplan in het kader van de [wijziging](#) die de Raad op 13 mei 2025 heeft vastgesteld.

Bron: ERK.

Bijlage III — Voorbeelden van ondersteunende initiatieven van de Commissie

Initiatief	Toepassingsgebied	Activiteiten	Opgezet	EU-financieringsbron (periode 2021-2027)
EU-waarnemingspost voor stedelijke mobiliteit (Eltis)	Duurzame stedelijke mobiliteit	Capaciteitsopbouw (register van richtsnoeren, waarnemingspost)	1998	Connecting Europe Facility
Europese mobiliteitsweek	Duurzame stedelijke mobiliteit	Bewustmakingscampagne	2002	Eigen begroting DG MOVE
CIVITAS	Duurzame stedelijke mobiliteit	Capaciteitsopbouw, uitwisseling van praktijken, onderzoek, innovatie en coördinatie; met bijzondere aandacht voor steden en deskundigen op het gebied van stedelijke mobiliteit Conferentie van het CIVITAS Forum, jaarlijks afgewisseld met de Urban Mobility Days	2002	Horizon Europa
Urban Mobility Days	Duurzame stedelijke mobiliteit	Conferentie over beleid inzake stedelijke mobiliteit, jaarlijks afgewisseld met het CIVITAS Forum	2020, voorafgegaan door de Europese conferentie over duurzame stedelijke mobiliteitsplannen (2014-2019)	Connecting Europe Facility
EIT Urban Mobility	Duurzame stedelijke mobiliteit	Capaciteitsopbouw, uitwisseling van praktijken, onderzoek en innovatie; met bijzondere aandacht voor start-ups, bedrijven, universiteiten, onderzoeksinstellingen en de overheidssector	2019	Horizon Europa (80 % EU-financiering)
URBACT	Duurzame stedelijke ontwikkeling, duurzaam vervoer als een van de thematische doelstellingen	Uitwisseling van praktijken, capaciteitsopbouw	2002	URBACT IV (ongeveer 80 % EU-financiering)
Stedelijk Europa-initiatief	Duurzame stedelijke ontwikkeling, mobiliteit als een van de thema's	Capaciteitsopbouw, uitwisseling van kennis en praktijken, ondersteuning van innovatie Tweejaarlijkse conferentie van het stedenforum	2021, voortbouwend op de stedelijke innovatieve acties (2014-2020)	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

Initiatief	Toepassingsgebied	Activiteiten	Opgezet	EU-financieringsbron (periode 2021-2027)
Burgemeesters-convenant voor klimaat en energie	Klimaat en energie, met inbegrip van duurzame mobiliteit (bv. in het kader van "coalitie van bereidwilligen inzake duurzame mobiliteit")	Inzet voor de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU, uitwisseling van praktijken	2008	Horizon Europa
EU-missie voor klimaatneutrale en slimme steden	Klimaat, met inbegrip van duurzame mobiliteit	Capaciteitsopbouw, uitwisseling van praktijken, onderzoek en innovatie	2021	Horizon Europa

Bron: ERK.

Bijlage IV — Pendelstromen

- 01** Voor de zes stedelijke gebieden in de steekproef worden in *tabel 1* de pendelstromen die binnen het functionele stedelijke gebied beginnen en eindigen, vergeleken met de stromen die binnen het SUMP-gebied beginnen en eindigen.

Tabel 1 | Vergelijking van pendelstromen

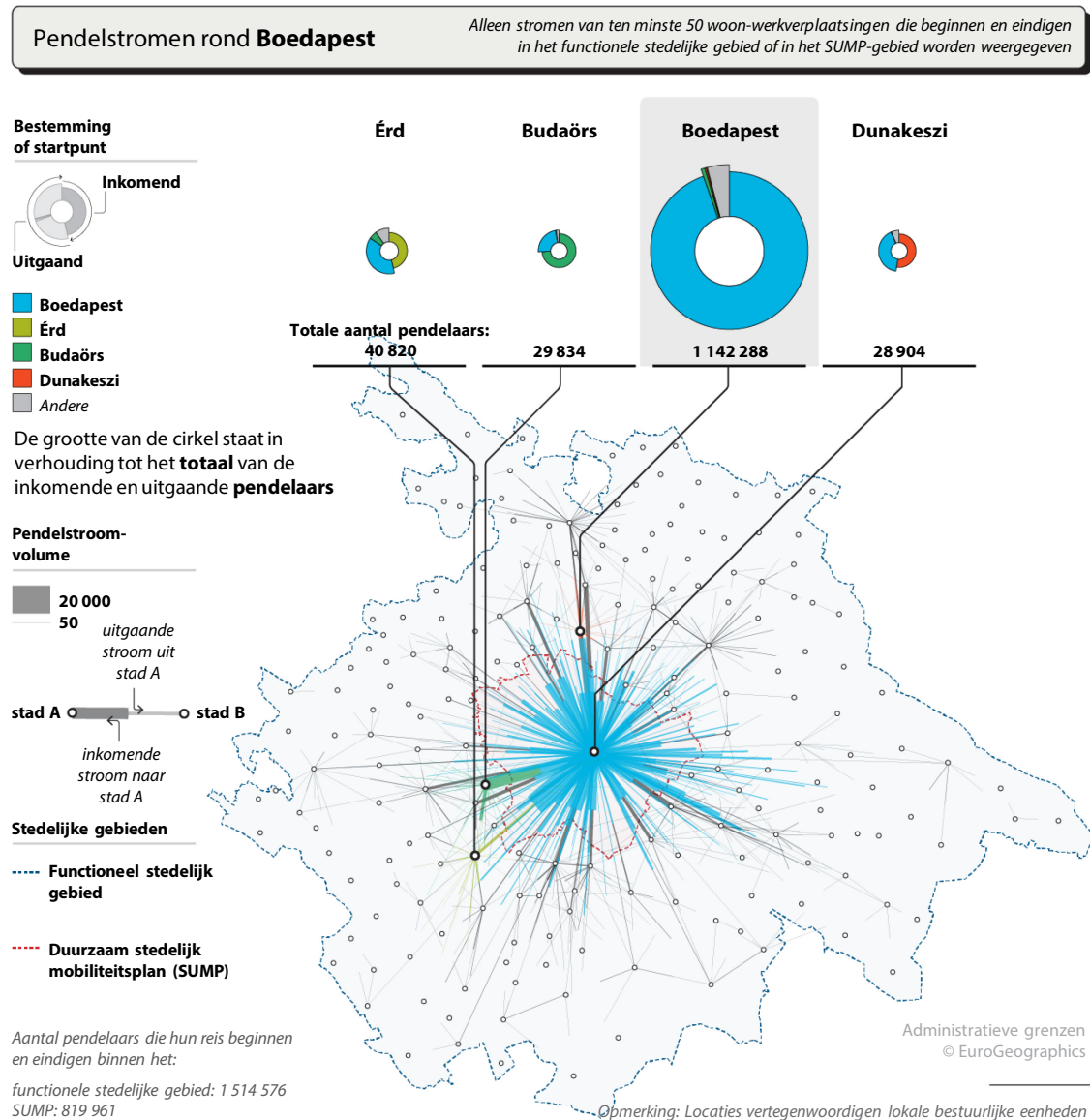
	Functioneel stedelijk gebied	SUMP-gebied	Vershil
Boedapest (HU)	1 514 576	819 961	694 615 (46 %)
Katowice (PL)	330 534	368 029	– 37 495 (– 11 %) ¹
Rijsel (FR)	544 748	427 752	116 996 (21 %)
Lissabon (PT)	1 651 930	1 488 686	163 244 (10 %)
Praag (CZ)	812 480	773 909	38 571 (5 %)
Sevilla (ES)	459 217	164 777	294 440 (64 %)

¹ Voor Katowice komt 37 495 overeen met het verschil tussen 49 167 pendelstromen binnen het SUMP maar buiten het functionele stedelijke gebied, en 11 672 pendelstromen binnen het functionele stedelijke gebied, maar niet bestreken door het SUMP (dit laatste komt overeen met 4 % van het totale aantal pendelstromen in het functionele stedelijke gebied).

Bron: Eurostat.

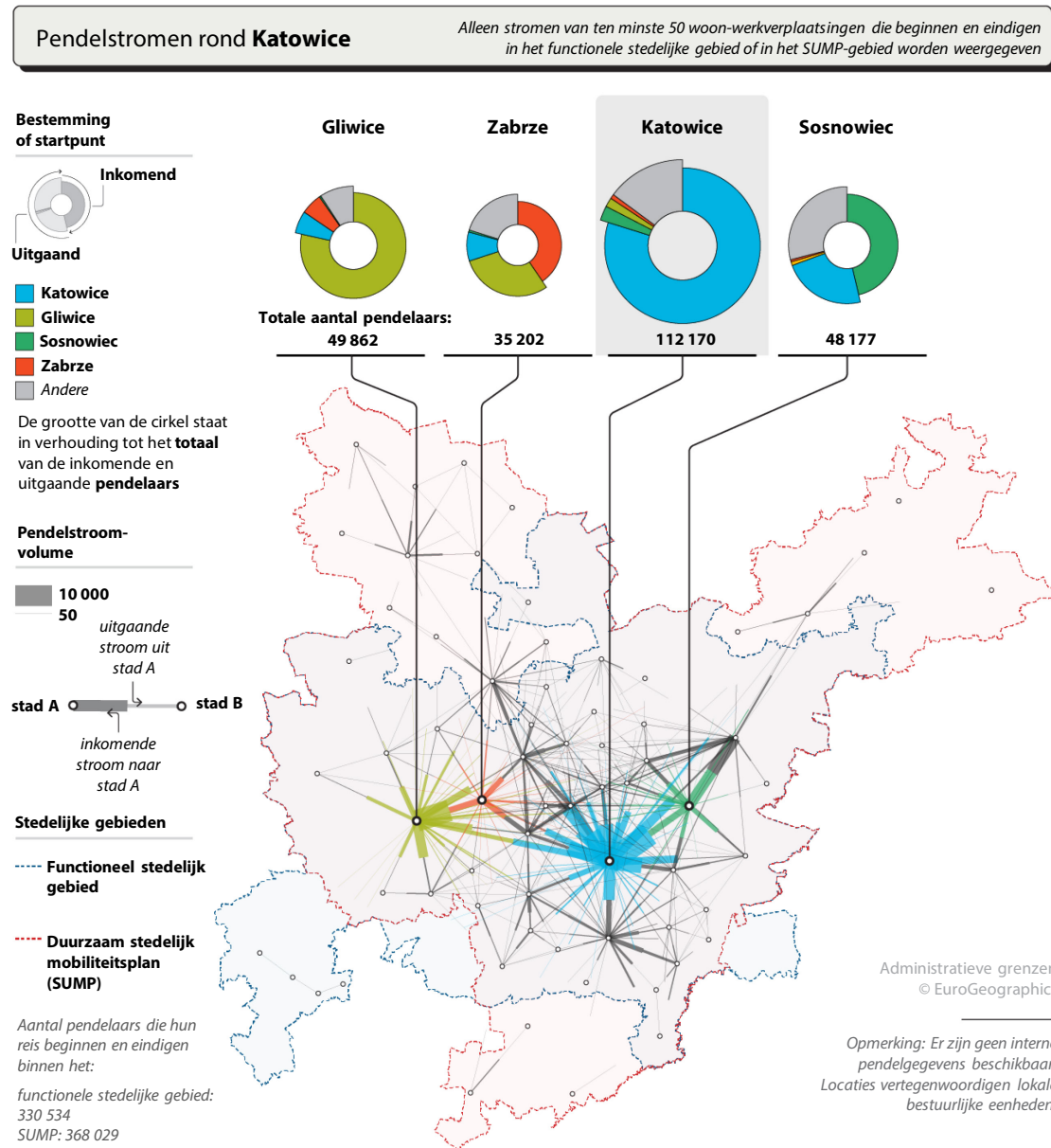
- 02** *Figuur 1* tot en met *figuur 6* tonen de pendelstromen in de in de steekproef opgenomen functionele stedelijke gebieden.

Figuur 1 | Pendelstromen rond Boedapest



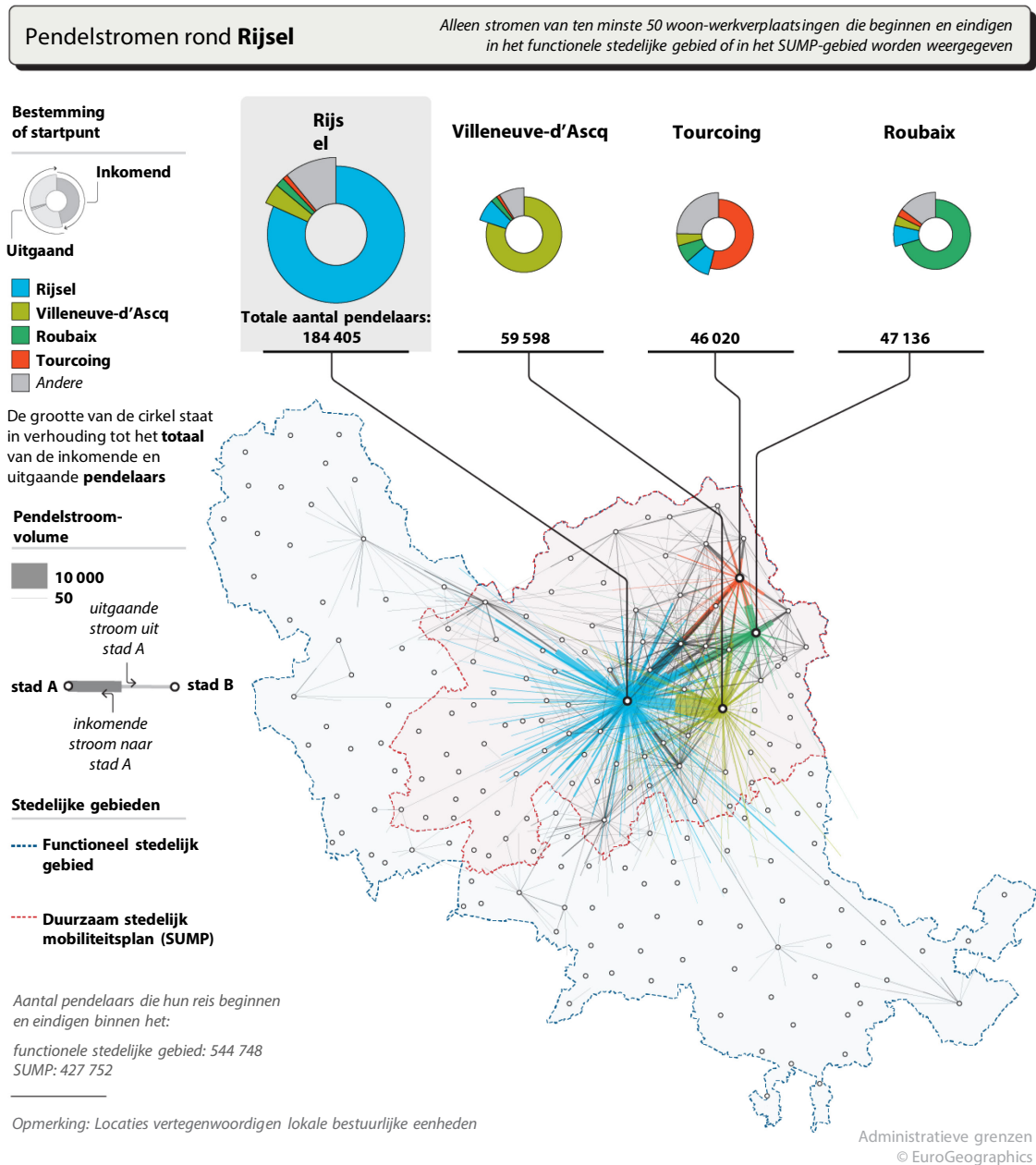
Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met pendelkaarten](#)).

Figuur 2 | Pendelstromen rond Katowice



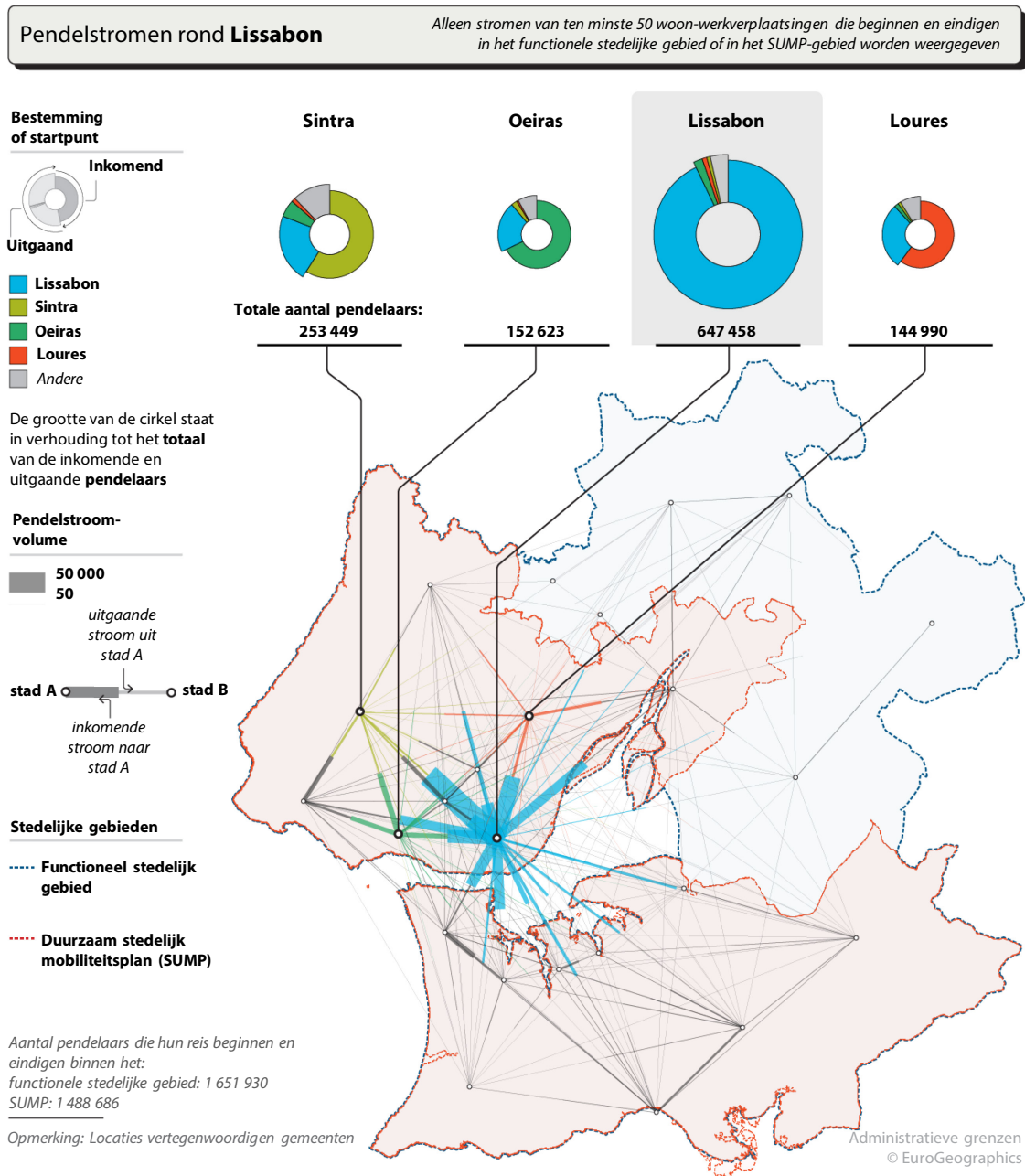
Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat (referentiedatabank GISCO, interactief platform met pendelkaarten).

Figuur 3 | Pendelstromen rond Rijsel



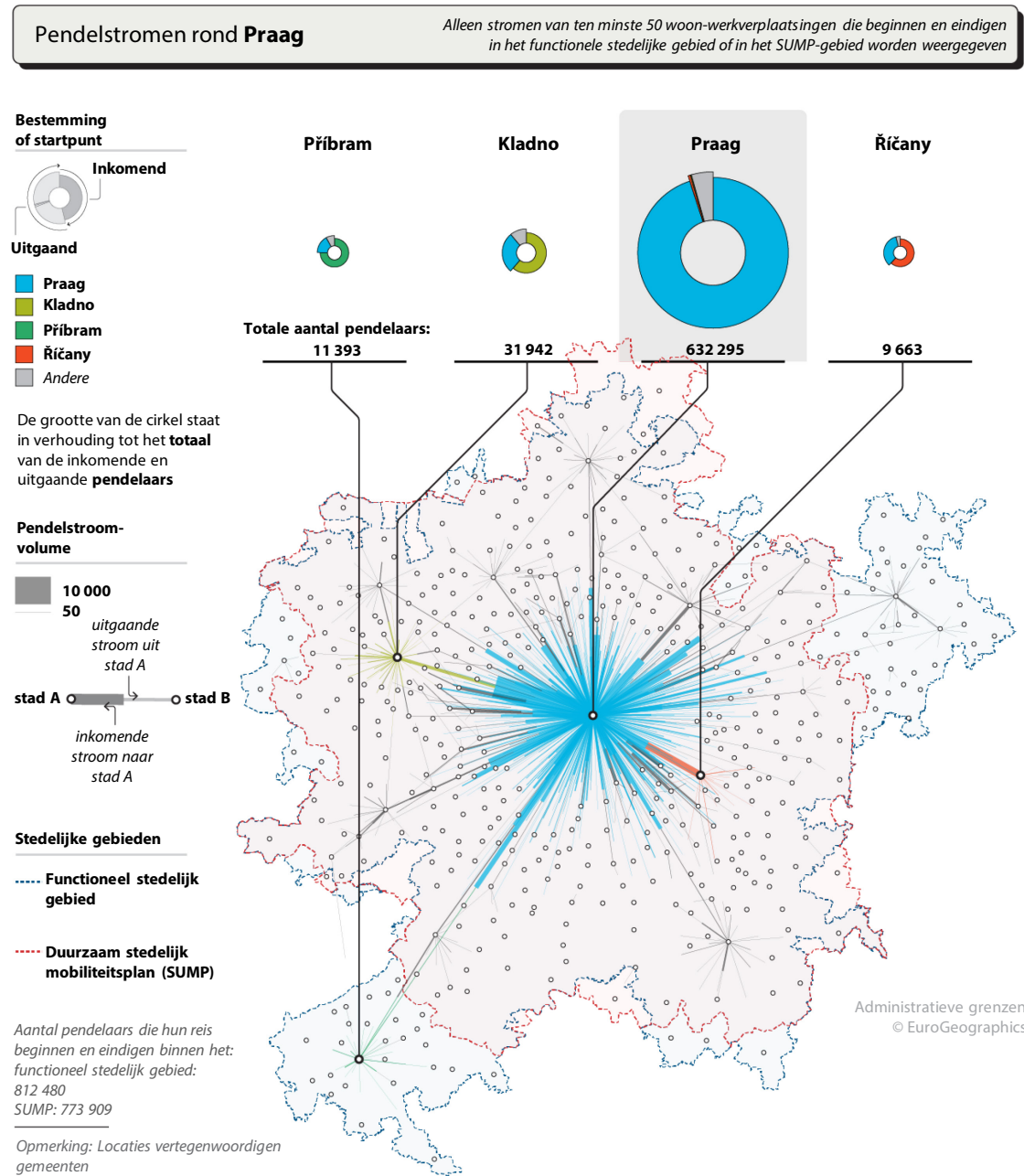
Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat (referentiedatabank GISCO, interactief platform met pendelkaarten).

Figuur 4 | Pendelstromen rond Lissabon



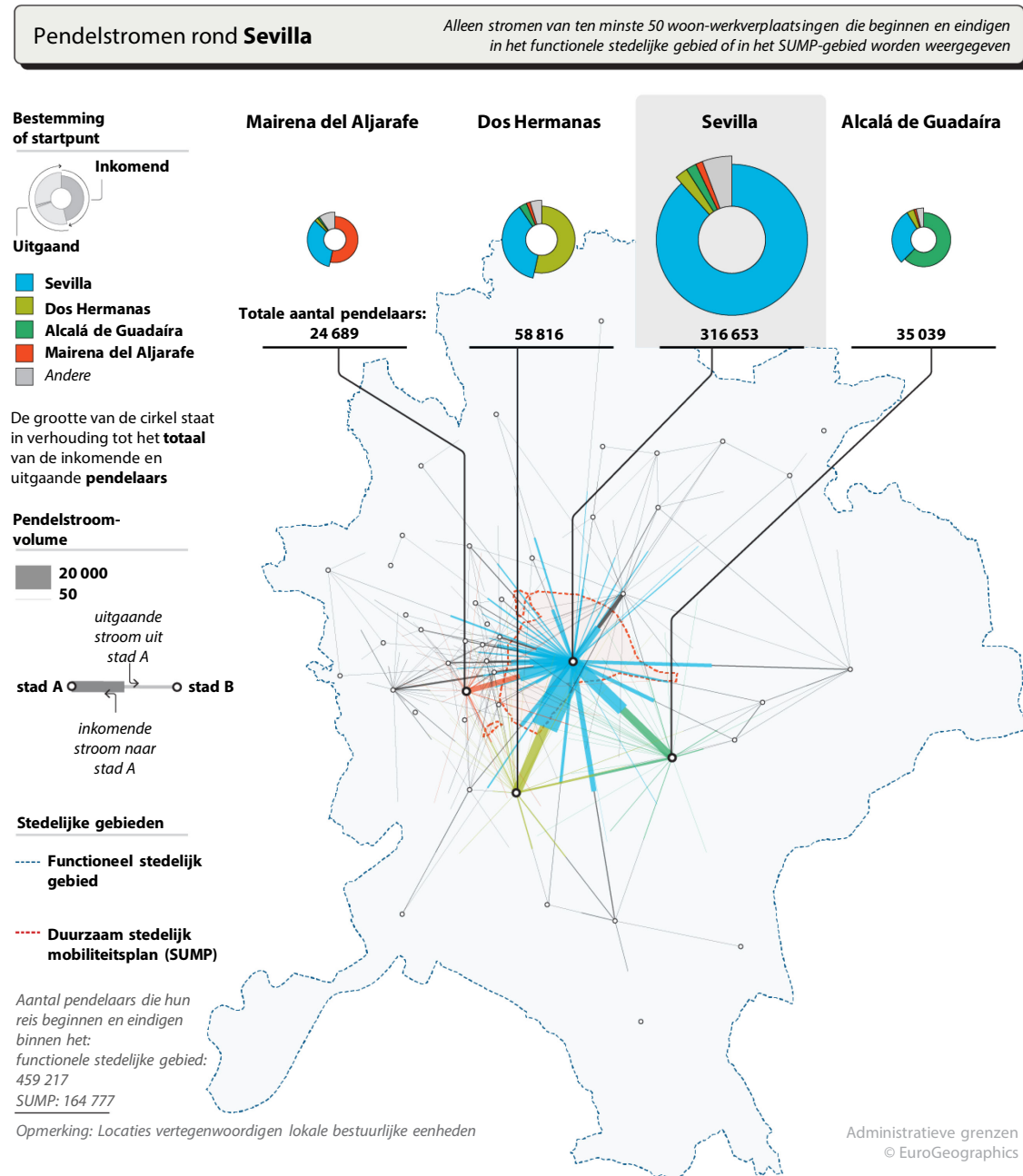
Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat (referentiedatabank GISCO, interactief platform met pendelkaarten).

Figuur 5 | Pendelstromen rond Praag



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat (referentiedatabank GISCO, interactief platform met pendelkaarten).

Figuur 6 | Pendelstromen rond Sevilla



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat (referentiedatabank GISCO, interactief platform met pendelkaarten).

Bijlage V — Doelstellingen inzake duurzame mobiliteit

- 01** *Tabel 1* bevat nadere gegevens over nationale doelstellingen inzake de vermindering van broeikasgasemissies door vervoer en/of modal split, zoals opgenomen in de laatste actualisering van de nationale energie- en klimaatplannen en in nationale mobiliteitsstrategieën. De nationale energie- en klimaatplannen moesten in 2019 bij de Commissie worden ingediend en in 2024 worden geactualiseerd.
- 02** In de tabel worden voor de zes stedelijke gebieden in de steekproef ook de doelstellingen van modal split en de in de SUMP's opgenomen emissiereductiedoelstellingen beschreven.

Tabel 1 | Nationale doelstellingen en doelstellingen in de SUMP's van de zes in de steekproef opgenomen stedelijke gebieden

Lidstaat	Nationaal energie- en klimaatplan		Nationale mobiliteitsstrategieën	SUMP's
	Laatste actualisering	Doelstellingen inzake emissiereductie in het vervoer	Doelstellingen inzake emissiereductie en/of modal split	Doelstellingen inzake emissiereductie en/of modal split
Tsjechië	2024	12 % broeikasgasemissiereductie in het vervoer tegen 2030 ten opzichte van 2019 door gerealiseerde investeringen en maatregelen	<p><u>Strategie voor stedelijke en actieve mobiliteit 2021</u></p> <p>Streefdoel voor modal split naar grootte van de stad tegen 2030</p> <p>Voorbeeld: voor steden met meer dan 500 000 inwoners (Praag): lopen 28 %, fietsen 2 % tot 7 % (afhankelijk van seizoen), openbaar vervoer 50 %, auto 15 % tot 20 %</p>	<p><u>Praag (2019):</u> doelstellingen die uiterlijk in 2030 moeten worden verwezenlijkt</p> <p>Vergroting van het aandeel openbaar vervoer, fietsen en lopen van 70 % (referentiejaar 2016) tot 73 % tegen 2030</p> <p>Vermindering van broeikasgasemissies (CO₂-eq) door vervoer (referentiejaar 2016: 16,70 ton/inwoner)</p>

Lidstaat	Nationaal energie- en klimaatplan		Nationale mobiliteitsstrategieën	SUMP's
	Laatste actualisering	Doelstellingen inzake emissiereductie in het vervoer	Doelstellingen inzake emissiereductie en/of modal split	Doelstellingen inzake emissiereductie en/of modal split
Spanje	2024	<p>16,3 % broeikasgasemissie-reductie in het vervoer tegen 2030 ten opzichte van 2023</p> <p>41,3 % minder verkeer in stedelijke gebieden tegen 2030 ten opzichte van 2023</p>	<p><u>Wet inzake klimaatverandering en energietransitie 2021</u></p> <p>Volledige decarbonisatie tegen 2050</p> <p>Verplichte invoering van SUMP's en lage-emissiezones in alle steden met meer dan 50 000 inwoners tegen 2023</p>	<p>Sevilla (2021): doelstellingen die uiterlijk in 2030 moeten worden verwezenlijkt</p> <p>Vermindering van het autogebruik van 40,5 % tot 33 % (referentiejaar 2017)</p> <p>Vermindering van broeikasgasemissies in het wegvervoer met 58 % (referentiejaar 2005), overeenkomstig de EU-doelstelling van 55 %</p>
Frankrijk	2024	<p>Geen specifiek streefdoel voor vervoer in het geactualiseerde plan</p> <p>Het plan is gebaseerd op de nationale "koolstofarme strategie", waarin een streefdoel van 28 % broeikasgasemissiereductie in het vervoer tegen 2030 ten opzichte van 2015 is vastgesteld</p>	<p><u>Nationale koolstofarme strategie 2020</u></p> <p>28 % broeikasgasemissiereductie tegen 2030 ten opzichte van 2015 en volledige decarbonisatie tegen 2050</p> <p><u>Ontwerp van actualisering van de strategie 2024</u></p> <p>25 % toegenomen gebruik van openbaar vervoer tegen 2030 ten opzichte van 2019</p> <p><u>Mobiliteitswet 2019</u></p> <p>Drievoudige modal split voor fietsen (van 3 % tot 9 %) tegen 2024 ten opzichte van 2018</p>	<p>Rijssel (2023): doelstellingen die uiterlijk in 2035 moeten worden verwezenlijkt (ten opzichte van referentiejaar 2016):</p> <p>Vermindering van het autogebruik van 59 % tot 40 %</p> <p>Vergroting aandeel openbaar vervoer van 11 % tot 20 %</p> <p>Vergroting aandeel fietsen van 1 % tot 8 %</p> <p>Vergroting aandeel lopen van 29 % tot 32 %</p> <p>Broeikasgasemissiereductie in het vervoer met 37 %</p>

Lidstaat	Nationaal energie- en klimaatplan		Nationale mobiliteitsstrategieën	SUMP's
	Laatste actualisering	Doelstellingen inzake emissiereductie in het vervoer	Doelstellingen inzake emissiereductie en/of modal split	Doelstellingen inzake emissiereductie en/of modal split
Hongarije	2024	Geen specifiek streefdoel voor vervoer in het geactualiseerde plan	<p><u>Nationale strategie voor de ontwikkeling van vervoersinfrastructuur 2014</u></p> <p>Broeikasgasemissiereductie met 31 kt CO₂ per jaar tot 2030 (vanaf 2020) en vervolgens met 17 kt CO₂ per jaar tot 2050</p>	<p><u>Boedapest (2023):</u> doelstellingen die uiterlijk in 2030 moeten worden verwezenlijkt (ten opzichte van referentiejaar 2021):</p> <p>Vermindering van het autogebruik van 35 % tot 20 %</p> <p>Vergroting aandeel openbaar vervoer van 47 % tot 50 %</p> <p>Vergroting aandeel fietsen van 2 % tot 10 %</p> <p>Vergroting aandeel lopen van 16 % tot 20 %</p> <p>Broeikasgasemissiereductie in het vervoer met 33 %</p>
Polen	2019	<p>37,5 % broeikasgasemissiereductie van het wagenpark van nieuwe personenauto's tegen 2030 ten opzichte van 2021</p> <p>Dit streefdoel, of een ander specifiek streefdoel voor de vervoerssector, is niet opgenomen in het ontwerp van geactualiseerd plan (2025)</p>	<p><u>Nationale vervoersstrategie 2019</u></p> <p>6 % toename van de CO₂-emissies door vervoer tegen 2030 ten opzichte van 2017 (vanwege de verwachte toename van het volume personen- en goederenvervoer)</p>	<p><u>Katowice (2023):</u> doelstellingen die uiterlijk in 2050 moeten worden verwezenlijkt (ten opzichte van referentiejaar 2018):</p> <p>Emissievrij vervoer</p> <p>Vermindering van het autogebruik voor dagelijkse reizen van 44 % tot 22 % (en van 58 % tot 29 % voor woon-werkverkeer)</p>

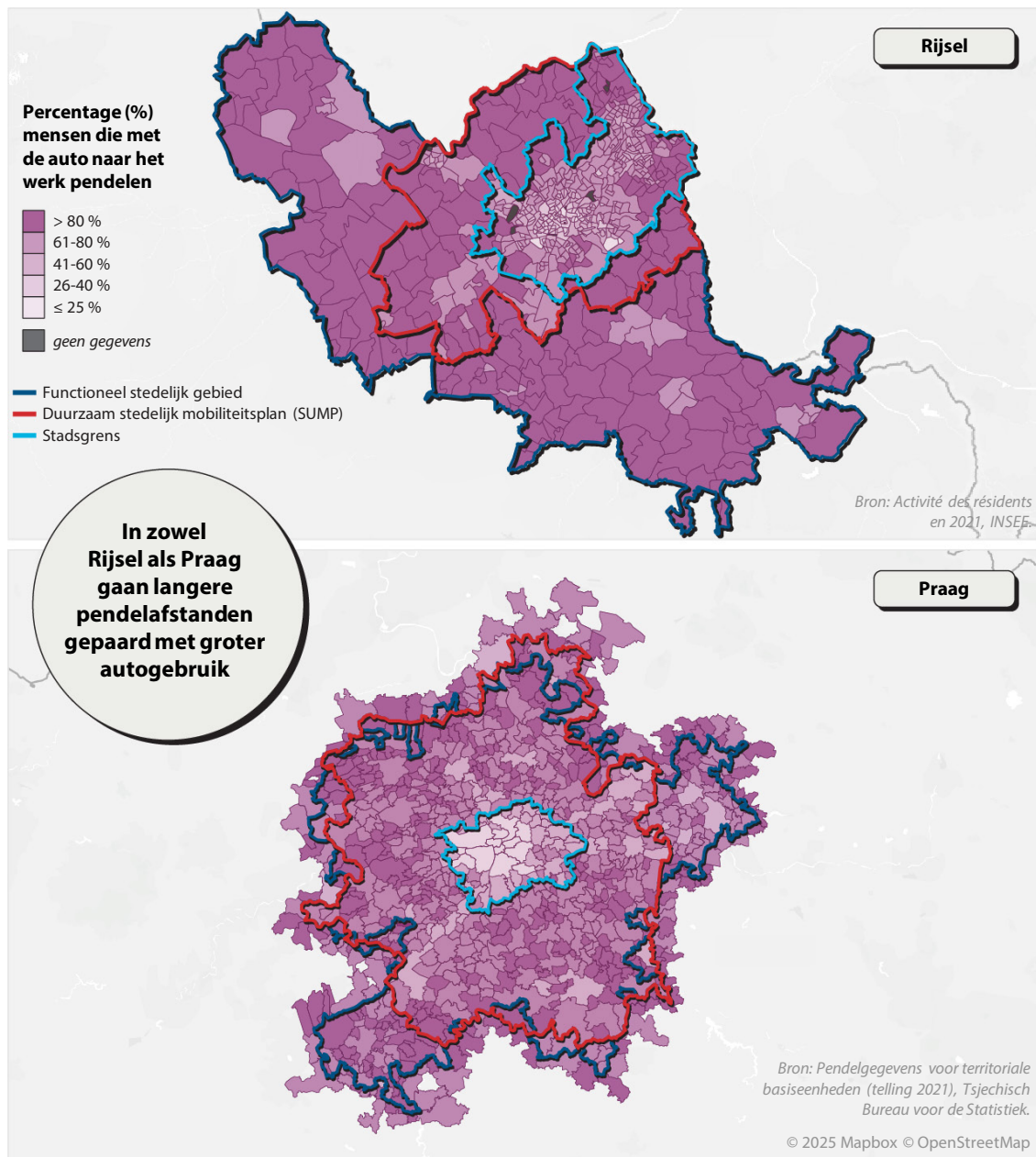
Lidstaat	Nationaal energie- en klimaatplan		Nationale mobiliteitsstrategieën	SUMP's
	Laatste actualisering	Doelstellingen inzake emissiereductie in het vervoer	Doelstellingen inzake emissiereductie en/of modal split	Doelstellingen inzake emissiereductie en/of modal split
Portugal	2024	40 % broeikasgasemissiereductie in het vervoer tegen 2030 ten opzichte van 2005	<u>Nationale strategie voor actieve mobiliteit 2019</u> uiterlijk in 2030 10 % modal split voor fietsen in steden (dit moet direct voortvloeien uit verminderd gebruik van personenauto's); totale lengte van fietspaden van 10 000 km tegen 2030 uiterlijk in 2030 35 % modal split voor lopen	<u>Lissabon (2019): geen specifieke doelstellingen</u>

Bron: ERK.

Bijlage VI — Problemen die van invloed zijn op het nut van mobiliteitsenquêtes

- 01** Wat de stedelijke gebieden in de steekproef betreft, werden de enquêtes nadelig beïnvloed door de volgende problemen met timing en dekking.
- Timing: vanwege de kosten vonden de enquêtes niet regelmatig plaats. Bijgevolg waren de resultaten van de enquêtes in twee van de stedelijke gebieden achterhaald (de laatste enquêtes waren uitgevoerd in 2016-2017) of waren zij in vier stedelijke gebieden beïnvloed door de COVID-19-pandemie (de enquêtes waren uitgevoerd in 2021).
 - Dekking: alle door ons geanalyseerde enquêtes, met uitzondering van de enquête van 2021 in Lissabon, hadden betrekking op pendelaars uit voorstedelijke gebieden. De mate waarin pendelaars uit voorstedelijke gebieden in de enquêtes in aanmerking worden genomen, kan de algemene resultaten met betrekking tot de modal split echter aanzienlijk wijzigen. Hoe lager het aantal pendelaars uit voorstedelijke gebieden, hoe beter het resultaat van de modal split van openbaar vervoer is. Dit komt doordat sprake is van een aanzienlijk groter aandeel individueel autovervoer in voorstedelijke gebieden, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden:
 - 1) In de vervoersenquête van Praag van 2021 lag het aandeel pendelaars die een auto gebruikten 25,3 procentpunten hoger voor personen die vanuit de omliggende regio Midden-Bohemen naar Praag reisden (46,1 %) dan voor mensen die in Praag woonden (20,8 %).
 - 2) In de mobiliteitsenquête van Lissabon van 2017 bedroeg het verschil 13,7 procentpunten tussen pendelaars uit het grootstedelijk gebied van Lissabon (59,8 %) en uit de stad (46,1 %).
 - 3) In de mobiliteitsenquête van Sevilla van 2007 bedroeg het verschil 14,0 procentpunten tussen pendelaars uit het grootstedelijk gebied en uit de stad.
 - 4) Evenzo blijkt uit de tellingen van 2021 voor Rijsel en Praag dat naarmate de pendelafstand (en de daarmee gemoeide tijd) toeneemt, het gebruik van individueel autovervoer doorgaans toeneemt, zoals geïllustreerd in *figuur 1*.

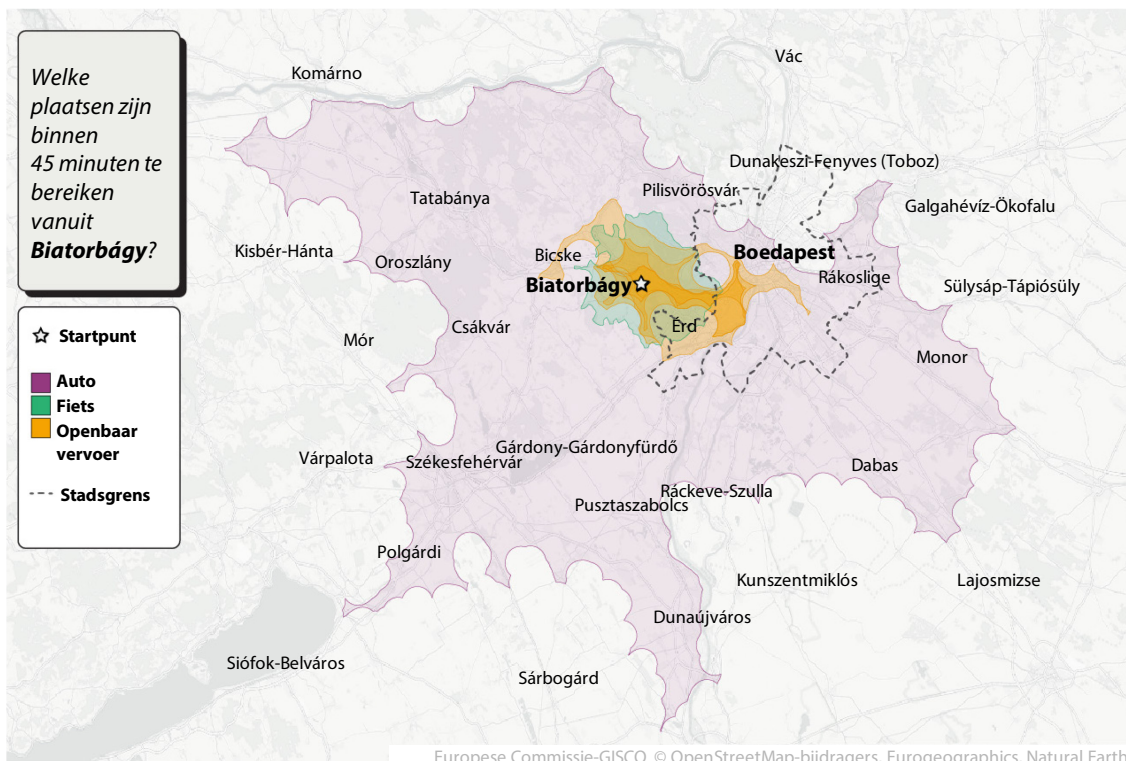
Figuur 1 | Autogebruik voor pendelen in Rijsel en Praag



Bron: ERK, op basis van gegevens van *Activité des résidents en 2021*, INSEE (voor Rijsel) en *Commuting data for basic territorial units (2021 telling)*, Tsjechisch Bureau voor de Statistiek (voor Praag).

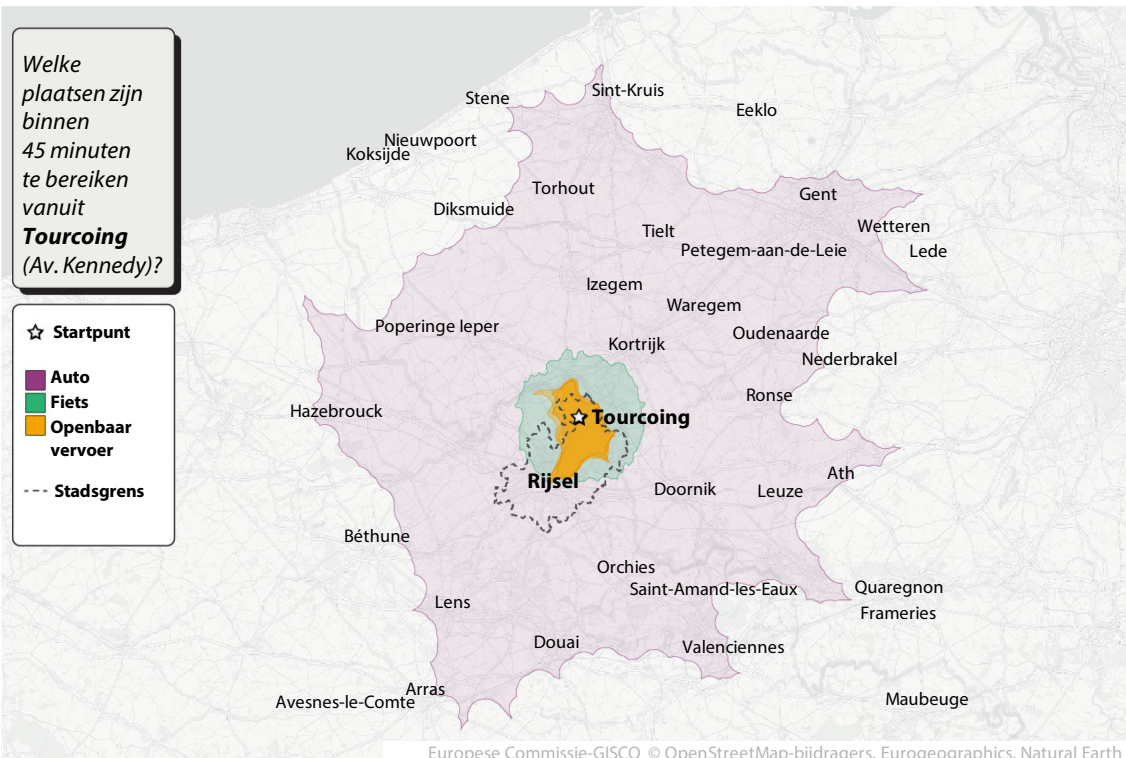
Bijlage VII — Kaarten van de toegankelijkheid binnen 45 minuten

Boedapest



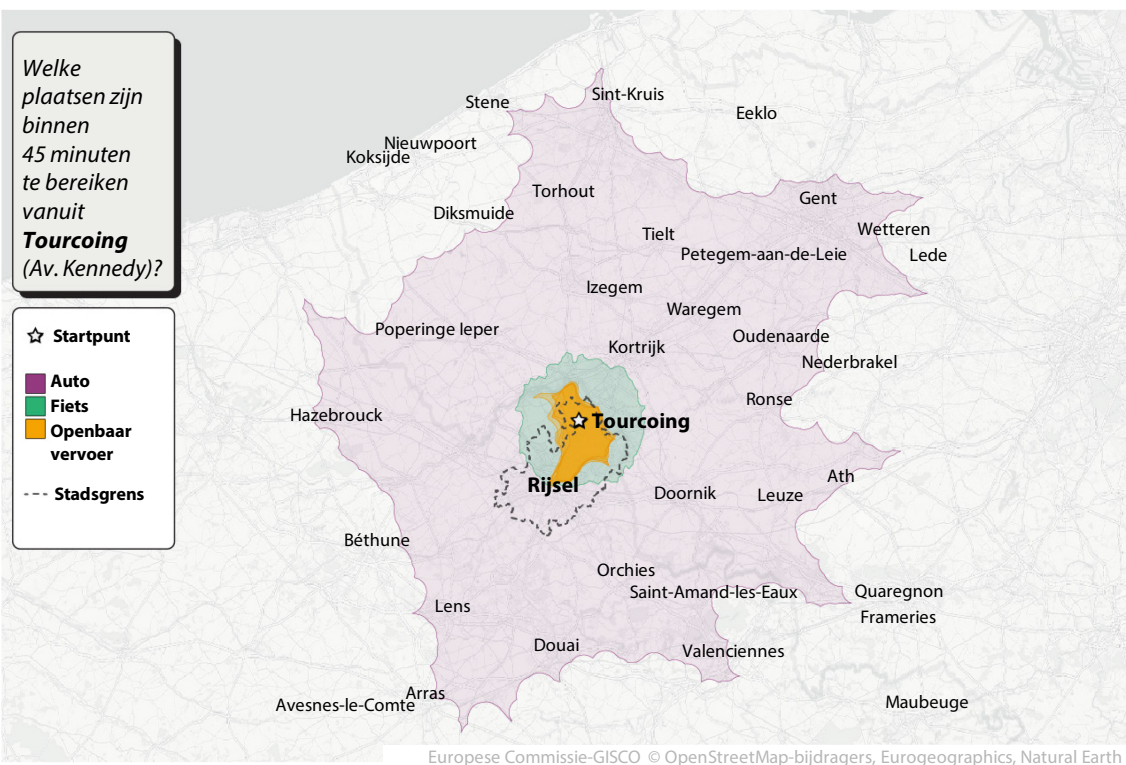
Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met historische kaarten](#)).

Rijsel



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met historische kaarten](#)).

Lissabon



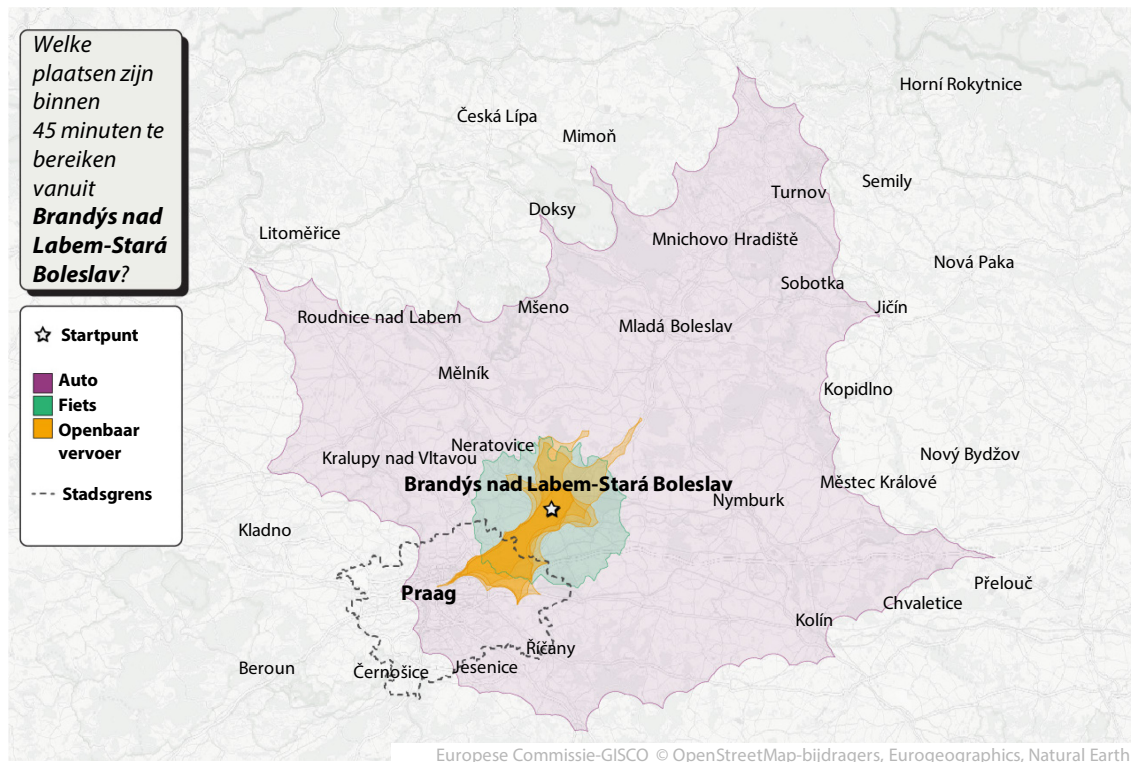
Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met historische kaarten](#)).

Praag



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met historische kaarten](#)).

Sevilla



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met historische kaarten](#)).

Opmerking: De figuur voor het zesde stedelijke gebied (Katowice) is opgenomen in de hoofdtekst van het verslag ([figuur 5](#)).

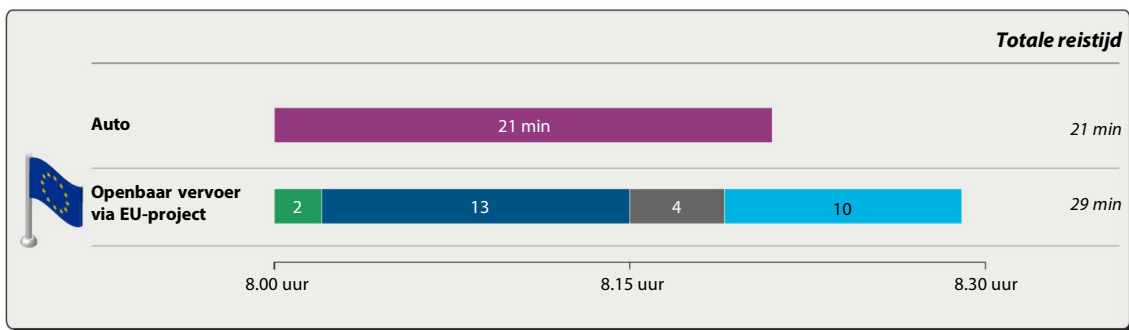
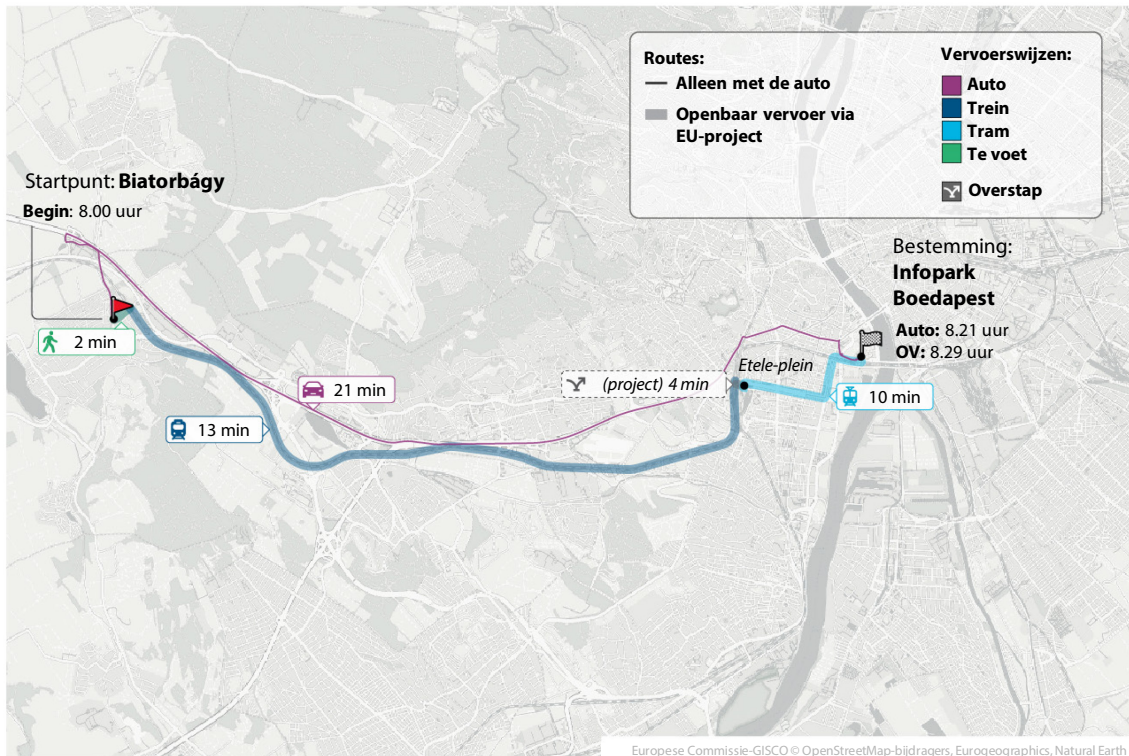
Bijlage VIII — Kaarten van de reistijd vanuit voorstedelijke gebieden naar een relevante werkplek



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met routekaarten](#)).

Voorbeeldroute in Boedapest

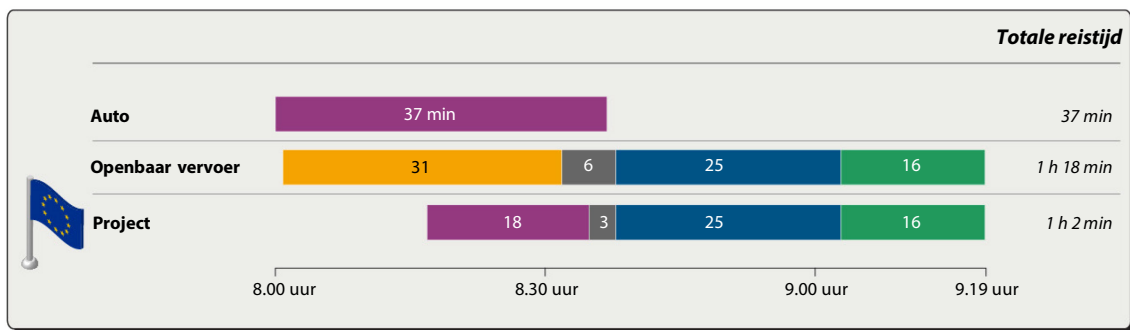
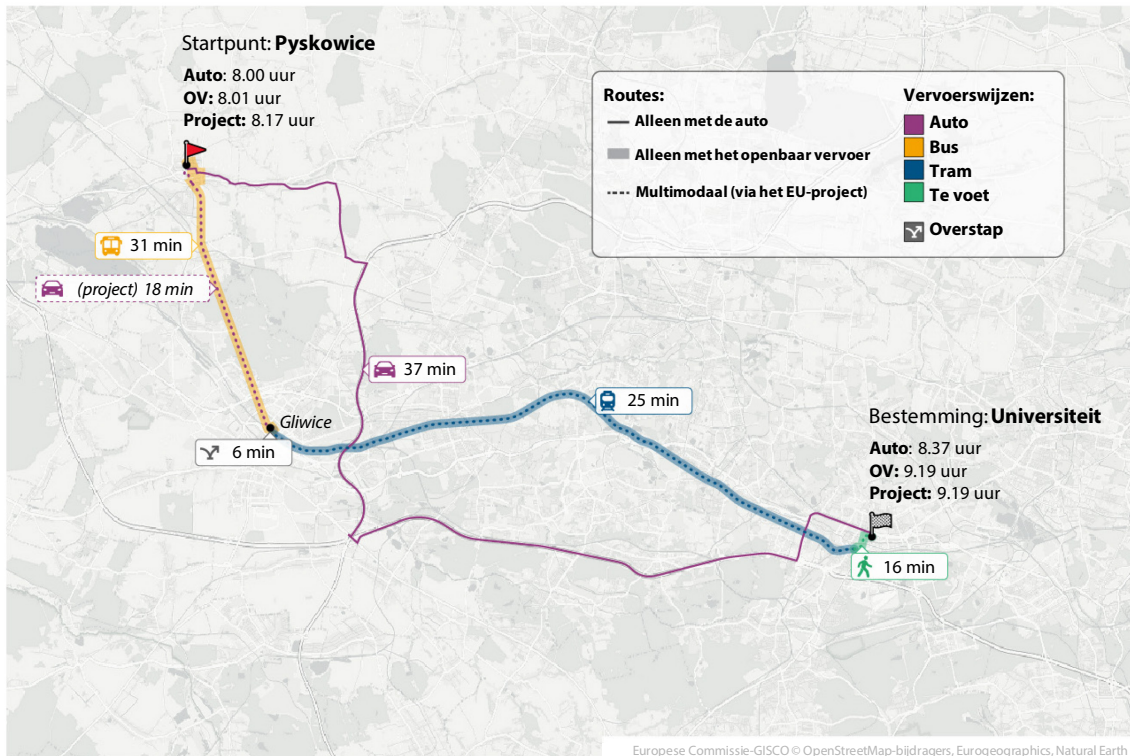
Opmerking: Voor Boedapest berekenden wij de reistijd vanaf een punt in Biatorbágy naar een werkgelegenheidsgebied in de stad. We vergeleken de tijd die nodig was met de auto en met het openbaar vervoer, waarbij gebruik werd gemaakt van de door de EU gefinancierde uitbreiding van de tramlijn naar Kelenföld/Etele-plein.



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat (referentiedatabank GISCO, interactief platform met routekaarten).

Voorbeeldroute in Katowice

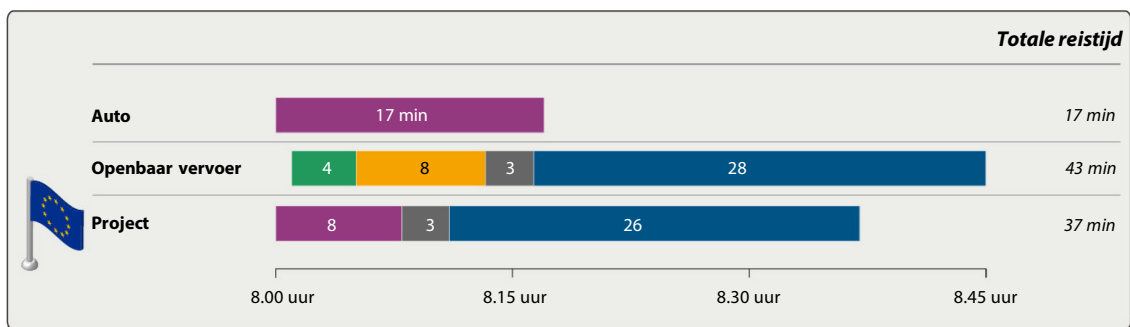
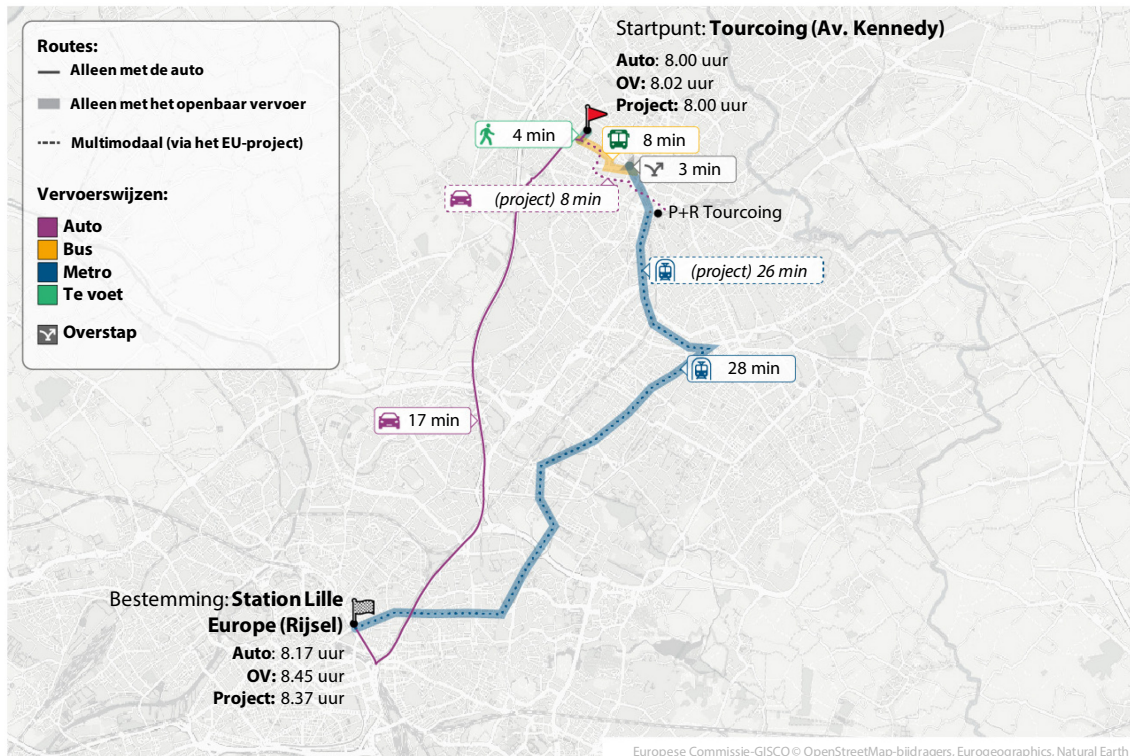
Opmerking: Voor Katowice berekenen wij de reistijd vanaf een punt in Pyskowice naar de universiteit van Silezië in de stad. We vergeleken de tijd die nodig was met de auto, met het openbaar vervoer en de combinatie van beide, waarbij gebruik werd gemaakt van het door de EU gefinancierde multimodaal knooppuntproject in Gliwice.



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat (referentiedatabank GISCO, interactief platform met routekaarten).

Voorbeeldroute in Rijsel

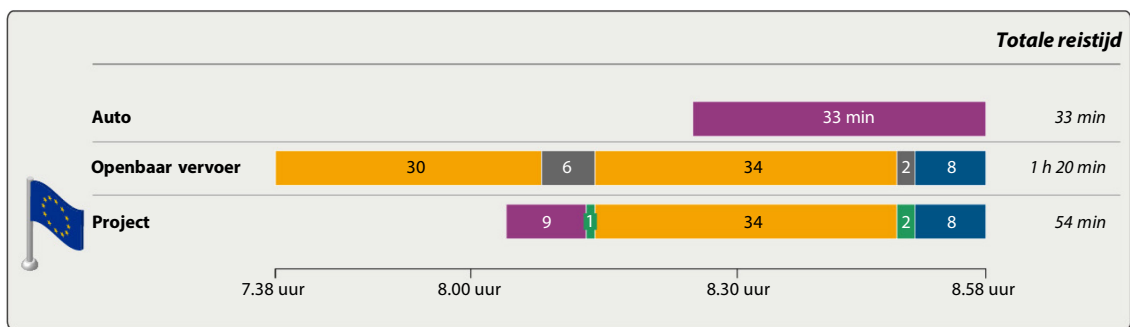
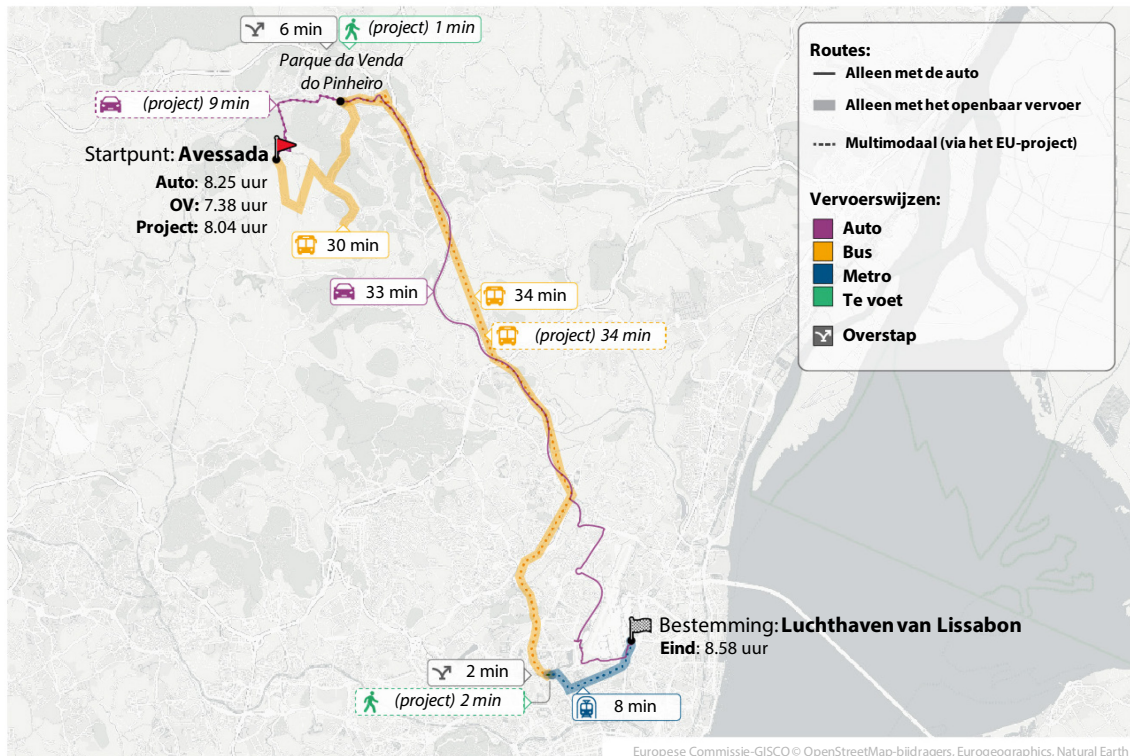
Opmerking: Voor Rijsel berekenden wij de reistijd vanaf een punt in Tourcoing naar een groot werkgelegenheidsgebied in de stad, de wijk EuraLille. We vergeleken de tijd die nodig was met de auto, met het openbaar vervoer en de combinatie van beide, waarbij gebruik werd gemaakt van het door de EU gefinancierde P+R-project in Tourcoing.



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met routekaarten](#)).

Voorbeeldroute in Lissabon

Opmerking: Voor Lissabon berekenen wij de reistijd vanaf een punt in Avesada naar het luchthavengebied van Lissabon. We vergeleken de tijd die nodig was met de auto, met het openbaar vervoer en een combinatie van beide, waarbij gebruik werd gemaakt van het door de EU gefinancierde multimodaal knooppuntproject in Venda do Pinheiro.



Bron: ERK, op basis van berekeningen van Eurostat ([referentiedatabank GISCO](#), [interactief platform met routekaarten](#)).

Opmerking: De figuur voor het zesde stedelijke gebied (Sevilla) is opgenomen in de hoofdtekst van het verslag ([figuur 6](#)).

Afkortingen

Afkorting	Definitie/verklaring
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SUMP	duurzaam stedelijk mobiliteitsplan (Sustainable Urban Mobility Plan)
TEN-T	trans-Europees vervoersnetwerk

Verklarende woordenlijst

Term	Definitie/verklaring
Actieve mobiliteit	Een vorm van vervoer waarbij alleen fysieke activiteit nodig is, zoals lopen en fietsen.
Beheersautoriteit	Nationale, regionale of lokale (overheids- of particuliere) instantie die door een lidstaat is aangewezen voor het beheer van een door de EU gefinancierd programma.
Fondsen van het cohesiebeleid	Vier EU-fondsen ter ondersteuning van economische, sociale en territoriale cohesie in de hele EU. Voor de periode 2014-2020: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds. Voor de periode 2021-2027: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie.
Gedeelde mobiliteit	Benadering waarbij fietsen, scooters, auto's of andere voertuigen worden gedeeld of gehuurd voor punt-tot-puntverplaatsingen.
Herstel- en veerkrachtplan	Document met de voorgenomen hervormingen en investeringen van een lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
Lage-emissiezone	Gebied van een stad waar alleen voertuigen met emissies onder een bepaald niveau mogen binnenkomen.
Landgebruik en ruimtelijke ordening	De praktijk om sturing te geven aan de ontwikkeling van het natuurlijk milieu, de infrastructuur en de bebouwde omgeving, zodat het beschikbare land duurzaam kan worden geordend.
Mobiliteitsbeheer	Een concept om duurzaam vervoer te bevorderen en de vraag naar autogebruik te beheren door, met name op het niveau van bedrijven, organisaties en instellingen, een verandering teweeg te brengen in de houding en het gedrag van reizigers.
Modal split	Aandeel van alle verplaatsingen in een bepaald gebied dat met verschillende vervoerswijzen wordt afgelegd, zoals te voet, op de fiets, met het openbaar vervoer of met de auto.
Multimodaal vervoer	Naadloze en complementaire combinatie van verschillende vervoerswijzen
Output	Iets wat door een project wordt gerealiseerd of bereikt, zoals het geven van een cursus of de aanleg van een weg.
Partnerschapovereenkomst	Overeenkomst tussen de Commissie en een lidstaat of één of meer niet-EU-landen in het kader van een EU-uitgavenprogramma waarin bijvoorbeeld strategische plannen, investeringsprioriteiten of de voorwaarden voor handels- of ontwikkelingssteun zijn vastgesteld.
Pendelaar	Een persoon die regelmatig een bepaalde afstand tussen twee plaatsen aflegt, gewoonlijk van thuis naar het werk of naar school. Voor het pendelen kunnen verschillende vervoerswijzen worden gebruikt, zoals de auto, de bus, de trein of de fiets.

Term	Definitie/verklaring
Programma (in het kader van het cohesiebeleid)	Basiskader voor de uitvoering van door de EU gefinancierde concrete acties in overeenstemming met de prioriteiten en doelstellingen die zijn vastgesteld in partnerschapsovereenkomsten tussen de Commissie en de betrokken lidstaten.
Resultaat	Door een project teweeggebrachte verandering, bedoeld of onbedoeld, onmiddellijk of op langere termijn, zoals de voordelen die voortvloeien uit beter opgeleide arbeidskrachten.
Resultaat	Onmiddellijk effect van een project of programma na afronding ervan, zoals de verbeterde inzetbaarheid van deelnemers aan een cursus of verbeterde toegankelijkheid na de aanleg van een nieuwe weg.
Stedelijk knooppunt	Stedelijk gebied waar verschillende soorten trans-Europese vervoersnetwerkinfrastructuur voor passagiers en goederen met elkaar en met regionale en lokale verkeersinfrastructuur verbonden zijn.
Stedelijke mobiliteit	Alle aspecten van het verkeer van personen en goederen in stedelijke gebieden.
Trans-Europese vervoersnetwerk	Reeks projecten voor de ontwikkeling van weg-, spoor-, lucht- en waterinfrastructuur ter uitvoering van het beleid inzake het trans-Europees vervoersnetwerk, met inbegrip van een hogesnelheidsspoorwegnet, een satellietnavigatiesysteem en slimme vervoersbeheersystemen.
Verzoek om input	Wordt door de Commissie gebruikt om het toepassingsgebied van een gevoelige of belangrijke nieuwe wet of beleidsmaatregel vast te stellen, of voor een evaluatie/geschiktheidscontrole van bestaande wetten of beleidsmaatregelen. Hierin worden het op te lossen probleem en de te bereiken doelstellingen beschreven, wordt toegelicht waarom EU-maatregelen nodig zijn en worden de beleidsopties omschreven.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-05>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-05>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesaties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II — Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie, die onder leiding staat van ERK-lid Annemie Turtelboom. De controle werd geleid door ERK-lid Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, ondersteund door Daniela Morgante, kabinetschef, en Matteo Tartaggia, kabinetsattaché; Marion Colonerus, hoofdmanager; Paloma Muñoz Mula, taakleider; Karel Meixner, plaatsvervangend taakleider; Guido Fara, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Alfredo Ladeira, Derek Meijers, Marion Boulard en Marton Baranyi, auditors. Anthony Pantelis, Britta Middelberg en Stamatis Kalogirou verleenden ondersteuning op het gebied van gegevensanalyse. Istvan Ertl, Marek Říha, Pablo Lledó Callejón, Zuzanna Filipski en Michael Pyper verleenden taalkundige ondersteuning. Alexandra-Elena Mazilu verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts, eerste rij: Zuzanna Filipski, Daniela Morgante, Paloma Muñoz Mula, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Britta Middelberg, Marion Boulard; *tweede rij:* Matteo Tartaggia, Stamatis Kalogirou, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Marion Colonerus; *derde rij:* Anthony Pantelis, Istvan Ertl, Karel Meixner, Marton Baranyi

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechtelijke mogelijke rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Foto op de omslag: © Timelynx – stock.adobe.com.

Figuren 4, 5, 6; figuur 1 in bijlage VI; alle figuren in bijlage VII; alle figuren in bijlage VIII: kaarten zijn ontworpen met © [Mapbox](#) en © [OpenStreetMap](#) waarvoor een licentie is verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license \(CC BY-SA\)](#)

Afbeelding in kader 4: Architectonisch ontwerp: Grzegorz Raczek/algemeen ontwerper: Mostostal Zabrze Biprohut S.A. © Alle rechten voorbehouden.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-6416-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/3806169	QJ-01-25-065-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6417-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/6398558	QJ-01-25-065-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 05/2026](#): “Duurzaam woon-werkverkeer rond stedelijke gebieden — Op de goede weg, al zijn lokale maatregelen cruciaal om het doel te bereiken”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Driekwart van de EU-bevolking woont in stedelijke gebieden, die weliswaar werkgelegenheid en economische activiteit aantrekken, maar tegelijkertijd ook intensief woon-werkverkeer met zich meebrengen. Met haar beleid voor stedelijke mobiliteit bevordert de EU duurzaam vervoer door middel van wetgeving, richtsnoeren en financiering.

Het rechtskader van de EU is onlangs versterkt, waardoor 431 steden verplicht zijn om duurzame stedelijke mobiliteitsplannen vast te stellen. We hebben echter tekortkomingen geconstateerd in de door ons gecontroleerde plannen. Zo bestreken de plannen niet alle pendelstromen en waren ze niet ambitieus genoeg om pendelaars ervan te overtuigen om de auto te laten staan. Toekomstige vooruitgang op het gebied van stedelijke mobiliteit zal grotendeels afhangen van maatregelen op lokaal niveau. Wij bevelen daarom aan de richtsnoeren en de monitoring te verbeteren, ervoor te zorgen dat de plannen alle pendelstromen bestrijken, en een methodologie te ontwikkelen voor het meten van de veranderingen in de broeikasgasemissies als gevolg van de uitgevoerde projecten.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors