

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.9.2009  
SEC(2009) 1212 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Actieplan inzake stedelijke mobiliteit**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

{COM(2009) 490}  
{SEC(2009) 1211}

## **1. INLEIDING**

Het Actieplan stedelijke mobiliteit volgt op de goedkeuring van een groenboek over stedelijke mobiliteit<sup>1</sup> op 25 september 2007. Het Actieplan is een onderdeel van het werkprogramma van de Commissie met referentie 2008/TREN/036.

In het groenboek over stedelijke mobiliteit worden vijf belangrijke uitdagingen op het gebied van stedelijke mobiliteit onderscheiden en wordt een discussie op gang gebracht over de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau ter ondersteuning van de aanpak van deze uitdagingen door de plaatselijke, regionale en nationale autoriteiten. Hoewel het hier in de eerste plaats om een bevoegdheid van de lokale, regionale en nationale autoriteiten gaat, worden beslissingen op het gebied van stedelijke mobiliteit ook in het kader van het EU-beleid en de EU-wetgeving genomen en kunnen zij invloed hebben op het mondiaal milieu en het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de EU. In de effectbeoordeling wordt onderzocht wat de precieze toegevoegde waarde van EU-maatregelen kan zijn.

De effectbeoordeling is opgesteld door het directoraat-generaal Energie en vervoer van de Europese Commissie. Een interdepartementale groep, met vertegenwoordigers van de verschillende diensten die bij dit actieplan betrokken zijn, heeft aan de werkzaamheden deelgenomen. Ter ondersteuning werd een studieovereenkomst gesloten. De Raad voor Effectbeoordeling heeft op 23 juli 2008, 1 oktober 2008 en 4 november 2008 advies uitgebracht over de ontwerp teksten van de effectbeoordeling.

Het actieplan inzake stedelijke mobiliteit vormt het kader voor eventuele toekomstige EU-maatregelen en stelt maatregelen in het vooruitzicht om de kennis te verbeteren, het overleg en de uitwisseling van beste praktijken te stimuleren en ondersteuning te bieden aan steden. Deze maatregelen zullen beleidsmakers helpen om beter onderbouwde beslissingen te nemen en op alle niveaus een beter beleid inzake stedelijke mobiliteit te ontwikkelen en in de praktijk om te zetten. De kwantitatieve en kwalitatieve effecten van deze maatregelen zijn moeilijk meetbaar.

## **2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN**

De raadpleging van belanghebbende partijen gebeurde in twee fasen. De eerste fase paste binnen de voorbereiding van het Groenboek over stedelijke mobiliteit en vond plaats tijdens de eerste helft van 2007. De tweede fase volgde op de aanneming van het Groenboek, namelijk van 25 september 2007 tot 15 maart 2008.

Het Groenboek over stedelijke mobiliteit bevatte 25 vragen om de raadpleging gericht te laten verlopen en de antwoorden van de belanghebbende partijen op bepaalde punten toe te spitsen. De betrokken partijen en andere belanghebbenden werden ook verzocht om op de algemene kwesties uit het Groenboek te reageren. In totaal ontving de Commissie 431 schriftelijke reacties. Na een zorgvuldig onderzoek van de reacties op

---

<sup>1</sup> Een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur (COM(2007) 551).

de raadpleging zijn de resultaten voor het publiek beschikbaar<sup>2</sup> gesteld en in de effectbeoordeling verwerkt.

Bovendien heeft het Europees Parlement op 9 juli 2008<sup>3</sup> een resolutie aangenomen over het Groenboek en op 23 april 2009<sup>4</sup> op eigen initiatief een rapport gepubliceerd inzake het actieplan stedelijke mobiliteit. Het Europees Economisch en Sociaal Comité bracht op 29 mei 2008<sup>5</sup> advies uit over het Groenboek; het Comité van de Regio's deed dat op 9 april 2008<sup>6</sup>. Het Comité van de Regio's heeft op 21 april 2009 een advies uitgebracht over het rapport van het Parlement<sup>7</sup>. Ook de Raad heeft een informeel overleg over dit thema gehouden<sup>8</sup>.

In het algemeen kan uit de raadpleging worden geconcludeerd dat er bij de betrokken partijen en andere belanghebbenden ruime eensgezindheid bestaat dat de EU op het gebied van stedelijke mobiliteit een rol moet spelen via maatregelen om autoriteiten, exploitanten en andere belanghebbende partijen op lokaal, regionaal en nationaal niveau te ondersteunen. Hoewel er geen eensgezindheid was over welke EU-maatregelen voor toegevoegde waarde kunnen zorgen, heeft de raadpleging bijgedragen tot de afbakening van een gemeenschappelijk draagvlak.

De raadpleging is verlopen overeenkomstig de minimumnormen voor de raadpleging van betrokken partijen<sup>9</sup>.

### 3. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Waarom is er behoefte aan een Europees actieplan inzake stedelijke mobiliteit? Veel steden in de EU worden geconfronteerd met dezelfde problemen op het gebied van duurzame stedelijke mobiliteit, zoals een hoge verkeersdruk en congestie, schadelijke emissies en een onevenwichtige ontwikkeling, die de sociale integratie en de economische groei in gevaar brengt. Het gaat om aanzienlijke problemen, die op dit moment overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel op lokaal, regionaal en nationaal niveau worden aangepakt.

Beleidsverantwoordelijken in de nieuwe EU-lidstaten staan voor specifieke uitdagingen. De economische groei leidt tot een snelle toename van het autobezit en -gebruik. Door een gebrek aan voldoende aangepaste instrumenten beantwoorden de verbeteringen van het openbaar vervoer niet altijd aan de minimumnormen voor stedelijke ontwikkeling en sociale cohesie.

Wie naar de lokale beleidsinitiatieven in de hele EU kijkt, krijgt een beeld van de sterk uiteenlopende beleidsopties, maatregelen en financieringsoplossingen waarmee de autoriteiten de stedelijke vervoers- en mobiliteitsproblemen aanpakken. Een gebrek aan

---

<sup>2</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/transport/urban/urban\\_mobility/green\\_paper/green\\_paper\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/green_paper_en.htm).

<sup>3</sup> INI/2008/2041.

<sup>4</sup> INI/2008/2217.

<sup>5</sup> TEN/320 - CESE 982/2008.

<sup>6</sup> CdR 236/2007.

<sup>7</sup> CdR 417/2008.

<sup>8</sup> [www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-09\\_2008/PFUE-01.09.2008/Informelle\\_Transports](http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-09_2008/PFUE-01.09.2008/Informelle_Transports).

<sup>9</sup> COM(2002) 704 definitief.

maatregelen of ondoordachte maatregelen kunnen grensoverschrijdende effecten hebben en leiden tot een versnipperde aanpak. Soms leidt dit tot elkaar overlappende en derhalve dure inspanningen.

Consumenten dienen vrede te nemen met gefragmenteerde informatiesystemen en niet op elkaar afgestemde oplossingen. Het openbaar vervoer is vaak niet of niet op een evenwaardige manier toegankelijk voor personen met beperkte mobiliteit.

Stedelijk vervoer is voorts een kritiek onderdeel van de volledige vervoersketen voor passagiers en goederen (het "last mile"-probleem en de behoefte aan efficiënte intermodale knoppunten, die vaak in of nabij steden zijn gelegen). De doelmatigheid van het op lokaal, regionaal en nationaal niveau ontwikkelde stedelijke mobiliteitsbeleid heeft bijgevolg gevolgen voor het volledige Europese vervoerssysteem, terwijl deze autoriteiten niet steeds over de middelen beschikken of er niet altijd belang bij hebben om met deze dimensie rekening te houden.

Zonder een degelijke uitwisseling en verspreiding van beproefde beste praktijken, kunnen beleidsmakers onnodig dure oplossingen ontwikkelen, een beleid uitstippelen dat onvoldoende rekening houdt met reeds elders opgedane ervaringen of oplossingen voorstellen die in strijd zijn met de EU-beginselen en –regelgeving.

#### **4. RECHTSGROND VOOR DE EU**

De bevoegdheden van de EU zijn afgebakend in de verdragen. Stedelijke mobiliteit en vervoer valt onder artikel 70 van het EG-Verdrag, dat betrekking heeft op het gemeenschappelijk vervoersbeleid<sup>10</sup>. De artikelen 71, onder c) en d), hebben betrekking op stedelijke mobiliteit en vervoer. Krachtens deze bepalingen nemen de Raad en het Europees Parlement ter uitvoering van artikel 70 maatregelen om de veiligheid van het vervoer te verbeteren en alle overige dienstige maatregelen. De EU en de lidstaten delen de verantwoordelijkheid voor het vervoersbeleid. Uit de hierboven uiteengezette argumenten blijkt dat het probleem niet op afdoende wijze door de lidstaten alleen kan worden opgelost (noodzakelijkheidstoets) en dat de doelstellingen beter op EU-niveau kunnen worden bereikt (toets van toegevoegde waarde).

Het recht van de EU om op te treden op het gebied van stedelijke mobiliteit vloeit voort uit de verplichting van de Commissie om de fundamentele doelstellingen van het verdrag te realiseren en te beschermen. De EU-regelgeving en financiële instrumenten hebben een rechtstreekse invloed op de lokale, regionale en nationale besluitvorming inzake stedelijke mobiliteit. De Commissie is derhalve bevoegd om erop toe te zien dat deze beslissingen in overeenstemming zijn met de EU-regelgeving en om de autoriteiten bij te staan bij de tenuitvoerlegging van het EU beleid en het gebruik van de EU-fondsen. Bovendien hebben lokale, regionale en nationale maatregelen op het gebied van stedelijke mobiliteit een rechtstreekse impact op buitenlandse goederenvervoerders en passagiers. De grensoverschrijdende effecten rechtvaardigen EU-maatregelen om de

---

<sup>10</sup> De Commissie kan ook specifieke voorstellen indienen op grond van andere artikelen dan artikel 70. Om specifieke problemen in verband met stedelijke mobiliteit en vervoer op te lossen, kan zij ook verwijzen naar het milieubeleid (artikelen 174 en 175) of de economische en sociale samenhang (artikel 158).

goede werking van de gemeenschappelijke markt en de correcte tenuitvoerlegging van het EU-beleid en de EU-regelgeving te waarborgen, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, staatssteun, de sociale agenda of onderzoek en ontwikkeling.

Gezien de markttekortkomingen op het gebied van stedelijk vervoer moeten overheden maatregelen nemen om congestie, verontreiniging en onevenwichtige ontwikkeling tegen te gaan. De EU heeft het recht erop toe te zien dat deze publieke interventie strookt met de EU-regelgeving en de EU-beginselen. In het kader van andere EU-beleidsdomeinen, zoals het regionaal, milieu- of energiebeleid, zijn in het verleden reeds maatregelen genomen in verband met stedelijke mobiliteit. Er is echter onvoldoende aandacht besteed aan de potentiële impact van deze beleidsgebieden op stedelijke mobiliteit en vervoer. In bepaalde gevallen zijn er geen passende instrumenten beschikbaar om de autoriteiten te ondersteunen, zijn deze instrumenten niet benut of hielden ze onvoldoende rekening met stedelijke mobiliteitsaspecten. In specifieke gevallen is het derhalve belangrijk om maatregelen voor te stellen om de cohesie te versterken en de toepassing van nieuwe of reeds bestaande EU-maatregelen te ondersteunen.

De EU heeft het recht maatregelen te nemen wanneer een optreden op EU-niveau een meerwaarde biedt om deze problemen aan te pakken. Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de lokale, regionale of nationale overheden kan de EU op verschillende manieren een toegevoegde waarde bieden voor lokale maatregelen<sup>11</sup>. De EU kan de overheden een toolbox met beproefde oplossingen aanreiken om versnippering van het beleid op lokaal, regionaal of nationaal niveau tegen te gaan. Zij kan helpen om een aantal tekortkomingen inzake wetgeving recht te zetten, bijvoorbeeld de ontoereikende verzameling en uitwisseling van marktgegevens, waardoor geen adequate monitoring van relevante trends plaats vindt. Zij kan de uitwisseling van gegevens ondersteunen, financiële steun verlenen en Europese O&O-activiteiten lanceren. De EU kan helpen een efficiënt gebruik van publieke middelen te promoten, bijvoorbeeld door te vermijden dat reeds uitgevoerde werkzaamheden worden overgedaan of door de krachten te bundelen inzake benchmarking, openbare aanbestedingen en informatieverstrekking. Zij kan ook helpen om innovatie en normen te promoten en voor bedrijven een markt tot stand te brengen.

## 5. DOELSTELLINGEN

De twee belangrijkste doelstellingen van het actieplan inzake stedelijke mobiliteit zijn:

- steden, regionale en nationale overheden stimulansen bieden om hen te helpen een stedelijk mobiliteitsbeleid te ontwikkelen dat bijdraagt tot de algemene doelstellingen om de klimaatverandering te bestrijden, voor bedrijven en consumenten een functionerende interne markt tot stand te brengen en de efficiëntie van het Europees vervoerssysteem, de sociale cohesie en het welzijn te verbeteren;

---

<sup>11</sup> De rechtsgrond voor EU-maatregelen in stedelijke gebieden is versterkt door de Thematische strategie voor het stadsmilieu (COM(2005) 718), die door de Raad en het Europees Parlement is bekrachtigd via het Zesde Milieuactieprogramma.

- ervoor zorgen dat beleidsmakers op alle niveaus meer kennis bezitten om een geïntegreerd, onderbouwd en innoverend beleid te ontwikkelen waaraan behoefte is om een oplossing te bieden voor de zeer complexe en veelzijdige problemen inzake stedelijke mobiliteit.

## 6. BELEIDSOPTIES

Om deze twee belangrijke doelstellingen te realiseren, werden talrijke beleidsopties onderzocht. Als eerste stap naar de selectie en beoordeling van de beleidsopties is op basis van verschillende bronnen een lijst van eenendertig mogelijke beleidsopties opgesteld. Hierbij heeft de Commissie zich gebaseerd op de reacties die zij in het kader van de opstelling van het Groenboek stedelijke mobiliteit heeft ontvangen, de reacties tijdens de raadpleging van de belanghebbenden na de publicatie van het groenboek, de werkzaamheden in het kader van door de EU gefinancierde O&O-activiteiten en programma's voor de uitwisseling van beste praktijken, discussies over het groenboek binnen de EU-instelling en op suggesties van diensten van de Commissie.

Dankzij deze brede benadering konden talrijke beleidsopties worden bekeken, zowel op meer strategisch als op praktisch niveau. In de lijst zijn ook opties opgenomen die niet realistisch of wenselijk lijken, maar die door een aantal belanghebbenden zijn voorgesteld. Sommige opties vormen een probleem omdat ze in strijd met het subsidiariteitsbeginsel of omdat ze niet voldoende efficiënt of doelmatig zijn. Vanwege de transparantie werden die suggesties evenwel niet bij voorbaat uitgesloten.

Er werden acht instrumenten geselecteerd die door de EU zouden kunnen worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van een beleids optie, bijvoorbeeld monitoring van zelfregulering, verspreiding van informatie, opstellen van richtsnoeren, financiële stimuli en regelgevende maatregelen.

Elke beleids optie werd, samen met elk beleidsinstrument dat voor de tenuitvoerlegging daarvan zou kunnen worden gebruikt, eerst getoetst aan het subsidiariteitsbeginsel. De opties die deze toets niet doorstonden, werden niet meer in aanmerking genomen en niet verder geanalyseerd. Van de beleidsopties die voldeden aan het subsidiariteitsbeginsel werd vervolgens de efficiëntie, doelmatigheid en coherentie onderzocht. Na de toetsing van de subsidiariteit, efficiëntie, doelmatigheid en coherentie is het aantal beleidsopties gereduceerd van 31 tot 18.

Tijdens een volgende stap werden de potentiële effecten van de achttien resterende beleidsopties geanalyseerd. Dit gebeurde aan de hand van de volgende indicatoren: mobiliteit, congestie, energie, milieu, economische en sociale aspecten en beleid. Daarna werd voor elk van de achttien beleidsopties het meest geschikte uitvoeringsinstrument gekozen. Hierbij is rekening gehouden met de kostenefficiëntie, evenredigheid, samenhang met andere initiatieven en de administratieve lasten.

Ten slotte werden twintig voorstellen voor mogelijke EU-acties opgesteld. Dit gebeurde door de synergieën tussen opties en instrumenten te benutten. Voorts werd de definiëring, de zichtbaarheid en het beheersaspect van de mogelijke acties verfijnd. Er zijn geen voorstellen opgenomen voor regelgevende acties op korte termijn. Er moet echter worden op gewezen dat dit beoordelings- en selectieproces van de maatregelen

geen voorafspiegeling is van de inhoud van het actieplan en van de uitkomst van de effectbeoordelingen voor specifieke voorstellen.

## **7. ACTIEGEBIEDEN**

De volgende maatregelen kunnen in het kader van het actieplan worden uitgevoerd:

In 2009:

- studie inzake toegangsregels voor groene zones
- webgids over schone en energiezuinige voertuigen
- webportaal om de informatie over openbaar vervoer te verbeteren
- demonstratieproject inzake schone voertuigen
- informatie-uitwisseling over stedelijke tolsystemen
- webgids over wetgeving, financiering en beste praktijken
- oprichting van een observatorium stedelijke mobiliteit
- de implementatie van duurzame mobiliteitsplannen versnellen

In 2010:

- dialoog over passagiersrechten en stedelijk openbaar vervoer
- ontwikkelen van toekomstige financieringsbronnen
- oprichting van een forum stedelijke mobiliteit
- zuinig rijden als onderdeel van de rijopleiding
- actualisering van gegevens en statistieken
- campagne voor duurzaam mobiliteitsgedrag
- bijdragen tot internationale dialoog en uitwisseling van informatie

In 2011:

- aanbeveling over veilig fietsen en lopen
- aanbeveling inzake duurzame stedelijke mobiliteit en regionaal beleid
- studie van de stedelijke aspecten van de internalisering van externe kosten

In 2012:

- aanbeveling betreffende intelligente vervoerssystemen (ITS) voor stedelijke mobiliteit
- aanbeveling inzake stedelijk goederenvervoer

Het actieplan inzake stedelijke mobiliteit is opgesteld op basis van de voorstellen voor mogelijke maatregelen. Tijdens de opstelling van het actieplan zijn de maatregelen verder gespecificeerd, is de prioriteit ervan bepaald en zijn ze politiek bekrachtigd. Hierbij is onder meer rekening gehouden met de beschikbare middelen.

## **8. TOEZICHT EN EVALUATIE**

De mate waarin exploitanten, belanghebbenden en betrokken partijen op lokaal, regionaal en nationaal niveau zich achter dit actieplan scharen, is bepalend voor de algemene resultaten en het succes van het plan. De Commissie zal toezien op de ontwikkeling van de stedelijke mobiliteit en het vervoer in de EU en op de resultaten

van de in het kader van het actieplan genomen maatregelen. In 2012 wordt het actieplan geëvalueerd. De Commissie zal de effecten van het actieplan beoordelen en nagaan of het moet worden herzien en of er behoefte is aan nieuwe maatregelen.