



Bruxelles, den 23.7.2024
COM(2024) 309 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

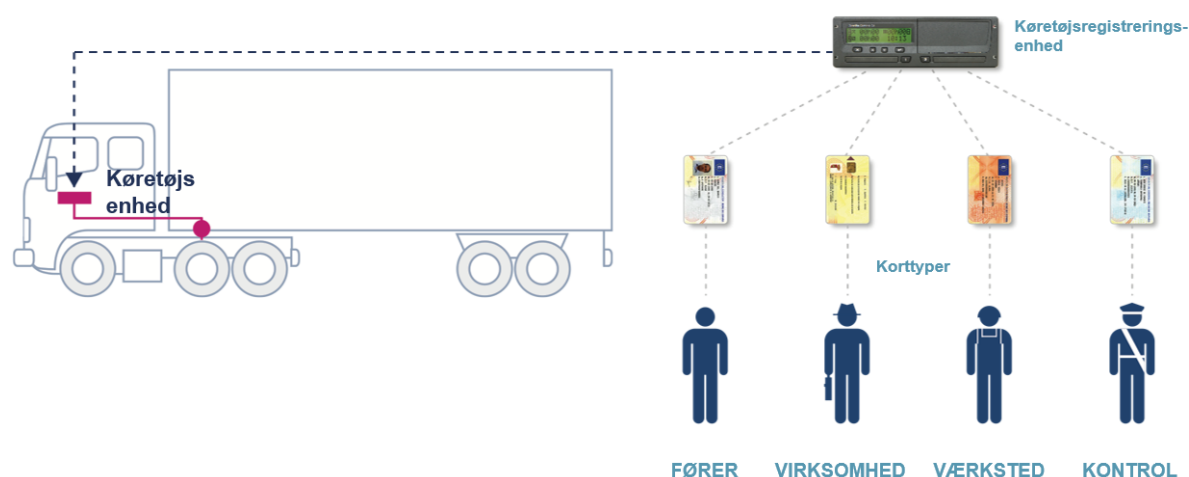
Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes udstedelse af midlertidige førerkort i henhold til artikel 26, stk. 4, i forordning (EU) nr. 165/2014

Indledning

Takografen er den anordning, som registrerer køretid, pauser og hviletid såvel som perioder med andet arbejde og rådighedstid for førere, der udfører godstransport og passagerbefordring ad vej. Formålet med takografen er at muliggøre kontrol af overholdelsen af det sæt EU-regler, som har til formål at forhindre træthed hos førerne og bidrage til gode arbejdsvilkår for førerne og til færdselssikkerhed og fair konkurrencevilkår. Takografer er installeret i visse køretøjer, der benyttes til godstransport eller personbefordring, er omfattet af anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 561/2006¹ om køre- og hviletid, og som er registreret i EU². EU's digitale takografsystem anvendes også i det bredere europæiske og centralasiatiske område inden for rammerne af *den europæiske overenskomst om arbejdet for besætninger på køretøjer i international vejtransport* ("AETR")³.

Det digitale takografsystem fungerer primært på grundlag af anbringelse af et takografkort i køretøjsenheden. Takografkort kan også udstedes til førere, kontrolmedarbejdere, virksomheder, værksteder og montører til hver deres formål. En af søjlerne i EU's takografsystem er princippet om interoperabilitet mellem køretøjsenheder og kort.

Figur 1. Køretøjsenheden til takograf og typer af takografkort (kilde: Det Fælles Forskningscenter)



Fører kort udstedes af medlemsstaterne til førere, der udfører aktiviteter omfattet af anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 561/2006. Kortene opbevarer elektroniske data om førerens aktivitet, herunder køre- og hviletid, hastighed og tilbagelagt strækning. Udstedelsesprocessen sikrer, at førere har ét enkelt og personligt fører kort til at køre et køretøj med digital takograf. Dette system gør det ikke blot lettere effektivt at overvåge overholdelsen af EU's forordninger om vejtransport. Det hjælper også med at sikre førernes arbejdsvilkår ved at håndhæve reglerne om hvileperioder og mindske risikoen for træthedsrelaterede ulykker.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 af 15. marts 2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 (EUT L 102 af 11.4.2006, s.1).

² I overensstemmelse med artikel 2 i forordning (EF) nr. 561/2006 gælder dette for køretøjer, som er konstrueret til at befordre mere end ni personer, inklusive føreren, for køretøjer, som bruges til godstransport, og hvis vægt overstiger 3,5 ton, og fra den 1. juli 2026 for køretøjer, som transporterer gods i forbindelse med international transport eller cabotagekørsel, og hvor køretøjets vægt overstiger 2,5 ton.

³ Europæisk overenskomst om arbejdet for besætninger på køretøjer i international vejtransport (AETR) (EFT L 95 af 8.4.1978, s. 1).

Fører kortet udstedes af den medlemsstat, hvor føreren har sin sædvanlige bopæl. I visse tilfælde og på grundlag af definitionen af "sædvanlig bopæl" i forordning (EU) nr. 165/2014⁴ kan førere fra tredjelande muligvis ikke umiddelbart fremlægge bevis for deres sædvanlige bopæl, når de ankommer til Unionen. I sådanne tilfælde giver artikel 26, stk. 4, i forordning (EU) nr. 165/2014 medlemsstaterne mulighed for at udstede et midlertidigt fører kort, der ikke kan fornyes, og som er gyldigt i højst 185 dage for førere, som ikke har deres sædvanlige bopæl i en medlemsstat eller i en stat, som er kontraherende part i AETR. Denne bestemmelse kan støtte bestræbelserne på at afhjælpe særlige mangler, når det drejer sig om førernes tilgængelighed i EU.

I denne rapport fremlægges en analyse af, hvad der på grundlag af artikel 26, stk. 4, i forordning (EU) nr. 165/2014 har kunnet konstateres, for så vidt angår medlemsstaternes praksis for og erfaring med udstedelsen af disse midlertidige fører kort. Undersøgelsen omfatter både kvantitative og kvalitative data indsamlet fra medlemsstaterne. I rapporten, der er struktureret i flere afsnit, drøftes de bredere konsekvenser for EU's indre marked og arbejdskraftens bevægelighed. I afsnit I beskrives den dataindsamlingsprocedure, Kommissionen har anvendt. I afsnit II beskrives de lovgivnings- og forskriftsmæssige rammer, som ligger til grund for det midlertidige fører kort, herunder hvordan bestemmelsen har været til støtte for ukrainske førere i perioden umiddelbart efter begyndelsen på Ruslands angrebskrig mod Ukraine. I afsnit III analyseres data om udstedelsen og bruges af kortene. I afsnit IV evalueres disse bestemmelser virkning på transportsektoren og dynamikken på arbejdsmarkedet, særlig i lyset af manglen på førere og konsekvenserne af Ruslands invasion af Ukraine.

I. Data indsamlet af Kommissionen

Denne rapport om anvendelsen af artikel 26, stk. 4, i forordning (EU) nr. 165/2014 er baseret på nationale data om udstedelsen af midlertidige takograffører kort for perioden 2022-2023. Mellem 2014 og 2022 overvågede Kommissionen regelmæssigt anvendelsen af dette stykke, og dataene viste, at antallet af udstedte midlertidige fører kort var ubetydeligt. Derfor er dette den første rapport fra Kommissionen om anvendelsen af bestemmelsen, og rapporten dækker perioden 2022-2023.

Medlemsstaterne blev opfordret til at indgive data, som omfatter perioden 2022-2023, på grundlag af et kort spørgeskema fremsendt af Kommissionen. Spørgsmålene var inddelt i tre kategorier: i) generelle oplysninger om de udstedte midlertidige fører kort, ii) nationalitet/sædvanligt bopælsland for førerne, til hvilke de midlertidige fører kort blev udstedt, og iii) potentielle virkninger på arbejdsmarkedet af udstedelsen af midlertidige fører kort. Alle medlemsstater har på Kommissionens opfordring leveret feedback til dataindsamlingen.

II. Lovgivnings- og forskriftsmæssige rammer

Takograffører kort er personlige og unikke og udstedes med en gyldighed på højst fem år. Kortene udstedes af de kompetente myndigheder den medlemsstat, hvor føreren har sin sædvanlige bopæl, hvorved det sikres, at hver fører identificeres entydigt og lever op til EU-standarderne. Tilsvarende udstedelsesprocedurer er vedtaget af tredjelande, der er parter i AETR, hvilket giver deres førere mulighed for at deltage i vejtransporten i EU på tilsvarende

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 165/2014 af 4. februar 2014 om takografer inden for vejtransport, om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport (EUT L 60 af 28.2.2014, s. 1).

sikkerheds- og forskriftsmæssige betingelser. Artikel 26, stk. 4, i forordning (EU) nr. 165/2014 giver medlemsstaterne mulighed for at udstede et midlertidigt førerkort, der ikke kan fornyes, og som er gyldigt i højst 185 dage for en fører, som ikke har sin sædvanlige bopæl i en EU-medlemsstat eller i en stat, som er kontraherende part i AETR. I denne bestemmelse kræves det, at føreren er i et arbejdsmarkedsretligt forhold med en virksomhed, som er etableret i den udstedende medlemsstat, og, for så vidt som forordning (EF) nr. 1072/2009⁵ finder anvendelse, præsenterer en førerattest.

Denne mekanisme giver medlemsstaterne mulighed for fleksibilitet til at støtte førernes mobilitet med forbehold af yderligere kontrol, herunder kontrol af førernes kvalifikationer. Dette gør det også muligt for førerne at indgive en ny ansøgning, når betingelserne for at fastslå "sædvanlig bopæl" som omhandlet i forordningen kan opfyldes.

I 2022 udsendte Kommissionens tjenestegrene efter anmodning fra adskillige medlemsstater retningslinjer for bestemmelsen, hvilket muliggjorde ekstraordinær udstedelse af midlertidige førerkort til førere med sædvanlig bopæl i Ukraine til trods for, at Ukraine er en kontraherende part i AETR⁶. Dette var skræddersyet til at imødegå de ganske særlige omstændigheder, som ukrainske førere befandt sig i, og lette deres integration i EU's transportsystemer i en periode med krise på grundlag af den kendsgerning, at Ukraine ikke kunne anses for at være et "sædvanligt" bopælsland, mens landet var udsat for Ruslands angrebskrig på dets område.

III. Oversigt over udstedelse af midlertidige førerkort pr. medlemsstat

I perioden 2022-2023 udstedte syv medlemsstater midlertidige førerkort til førere med sædvanlig bopæl i et land, der ikke er kontraherende part i AETR: Tjekkiet, Estland, Kroatien, Litauen, Polen, Rumænien og Slovenien. Alle andre medlemsstater rapporterede enten, at ikke tilbød muligheden for udstedelse af midlertidige førerkort, eller at de ikke havde udstedt nogen i denne periode.

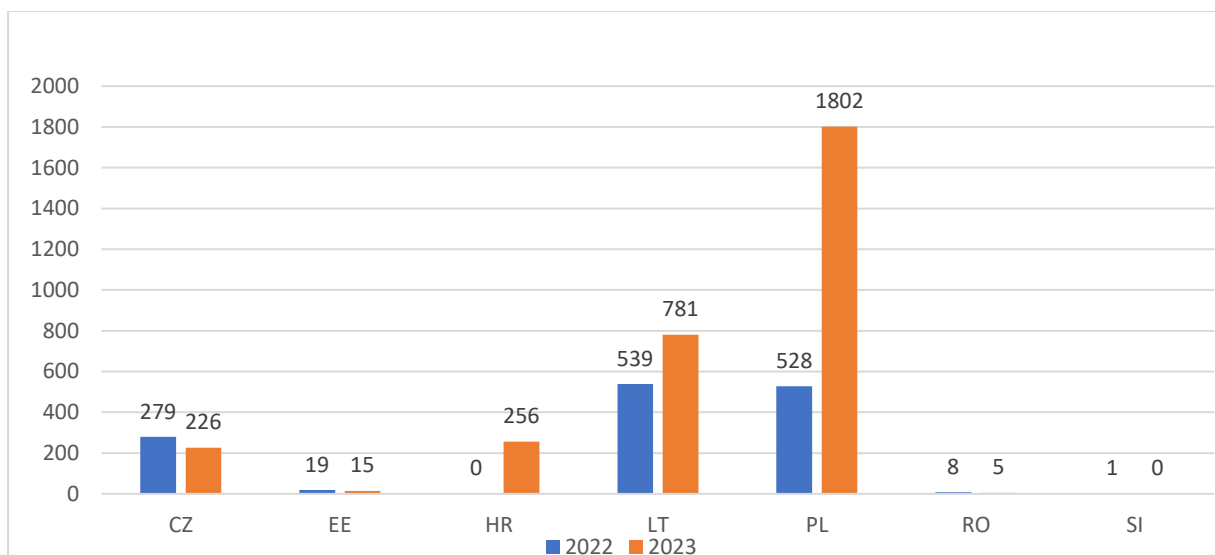
I 2022 og 2023 blev der i alt udstedt 4 459 midlertidige førerkort⁷. Det kan bemærkes, at der er stor forskel på antallet af midlertidige førerkort, som disse lande udstedte, nemlig 1 i Slovenien, 13 i Rumænien, 34 i Estland, 256 i Kroatien, 505 i Tjekkiet, 1 320 i Litauen og 2 330 i Polen. Figur 2 illustrerer antallet af midlertidige førerkort udstedt pr. land i perioden 2022-2023.

Figur 2. Samlet antal midlertidige førerkort udstedt i EU i 2022 og 2023 af en medlemsstat

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (EUT L 300 af 14.11.2009, s. 72).

⁶ Se også https://transport.ec.europa.eu/ukraine/keeping-transport-running-smoothly/road-transport_en.

⁷ Ud af disse 4 459 midlertidige førerkort blev 19 utilsigtet udstedt til førere, som har sædvanlig bopæl i et tredjeland, der ikke er kontraherende part i AETR.

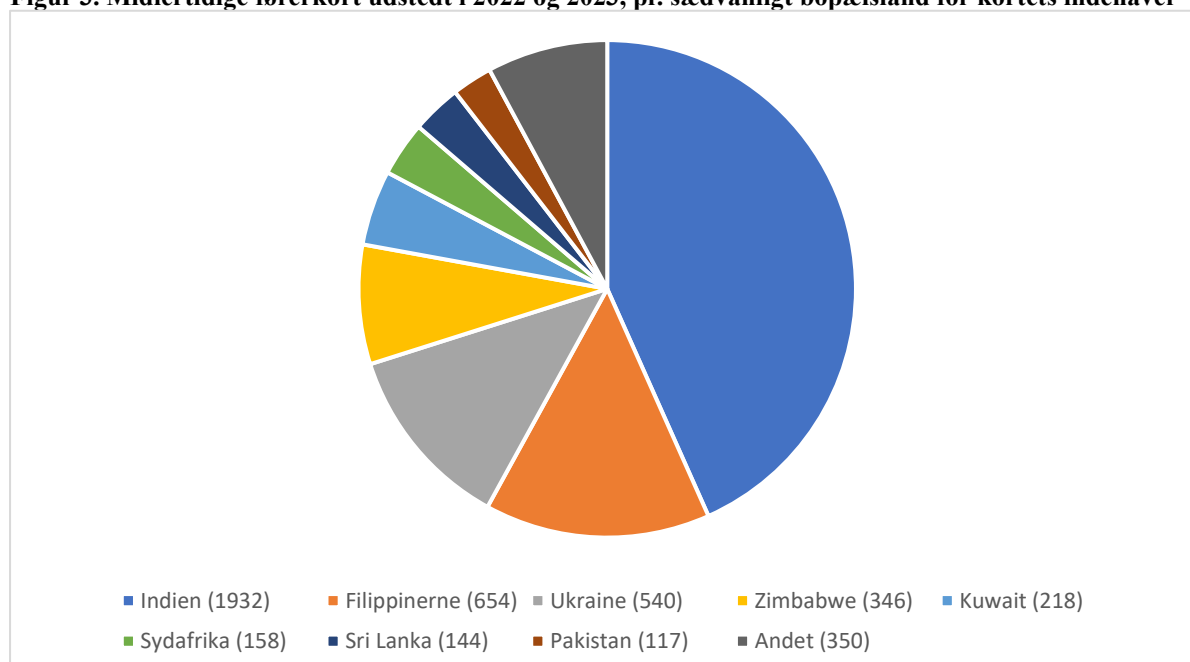


Samtidig var de midlertidige førerkorts andel af det samlede antal udstedte førerkort fortsat lav, idet andelen var størst i Litauen med 2,6 % efterfulgt 0,6 % i Polen og 0,3 % i Tjekkiet.

En nærmere undersøgelse afslører, hvilke lande førerne, som disse midlertidige førerkort blev udstedt til, oftest har sædvanlig bopæl i. Indien viste sig at være det hyppigste forekommende sædvanlige bopælsland for førere, med 1 932 udstedte kort i løbet af de to år. Derefter fulgte Filippinerne med 654 udstedt kort, mens Ukraine stod for 540 kort. Andre talrige modtagere var førere med sædvanlig bopæl i Zimbabwe (346), Kuwait (218), Sydafrika (158), Sri Lanka (144) og Pakistan (117).

Dataene viser væsentlige tendenser i de sædvanlige bopælslande for førere, som modtager midlertidige førerkort i de forskellige EU-medlemsstater. Eksempelvis var ukrainske førere i begge år de talrigeste modtagere af midlertidige førerkort i Tjekkiet og Estland. Førere med sædvanlig bopæl i Indien modtog i fremherskende grad midlertidige førerkort i Litauen og Polen, og midlertidige førerkort udstedt i disse lande blev hyppigst udstedt til førere med sædvanlig bopæl i Indien. Filippinerne er en anden betydelig kilde til førere, idet et stort antal førere med sædvanlig bopæl i Filippinerne modtog midlertidige førerkort i Kroatien, Litauen og Polen. Førere med sædvanlig bopæl i Zimbabwe fik også udstedt betydelige antal kort i Polen. Figur 3 giver et overblik over antallet af kort udstedt til førere fordelt efter deres sædvanlige bopælsland.

Figur 3. Midlertidige førerkort udstedt i 2022 og 2023, pr. sædvanligt bopælsland for kortets indehaver



Blandt de 350 "andre" udstedte kort var de sædvanlige bopælslande følgende: Nepal (70), De Forenede Arabiske Emirater (51), Qatar (49), Kosovo* (32), Brasilien (37), Tunesien (19), Uganda (12), Bangladesh (10), Saudi-Arabien og Albanien (9 hver), Marokko (8), Belarus og Colombia (7 hver), Egypten (5), Cuba og Rwanda (4 hver), Iran (3), Botswana og Georgien (2 hver), Ghana, Paraguay, Syrien, Usbekistan og Argentina (1 hver)⁸.

IV. Evaluering af bestemmelsernes virkning på transportsektoren og arbejdsmarkedet

På grundlag af analysen af den administrative praksis forbundet med udstedelsen af midlertidige førerkort i henhold til forordning (EU) nr. 165/2014 ses et klart mønster med begrænset anvendelse og varierende virkninger på de nationale arbejdsmarkeder. Analysen omfatter besvarelser fra forskellige medlemsstater, herunder fra de medlemsstater, som har udstedt midlertidige førerkort, og fra dem, der ikke har.

Størstedelen af de lande, som har udstedt midlertidige førerkort, herunder Tjekkiet, Estland, Litauen, Rumænien og Slovenien, rapporterede ikke om nogen yderligere nationale lovgivningsmæssige betingelser, udover hvad der er fastsat i EU's forordninger, for at ansøge om et midlertidigt førerkort. Tilsvarende udsteder disse lande ikke midlertidige førerkort til de samme personer flere gange. Virkningen af udstedelsen af kortene på de nationale arbejdsmarkeder var generelt ubetydelig. Estland bemærkede en lille, men nødvendig positiv virkning, når det drejede sig om at afhjælpe manglen på førere. Polen rapporterede om en positiv virkning på landets arbejdsmarked, særlig med hensyn til afhjælpning af den akutte mangel på førere, som er blevet forværret af angrebskrigen mod Ukraine. Dette tyder på, at midlertidige førerkort kan bidrage til at støtte bestræbelserne på delvist at afhjælpe manglen på arbejdskraft.

⁸ De kort, der blev udstedt til førere med sædvanlig bopæl i Albanien, Belarus, Georgien og Usbekistan, blev utilsigtet udstedt af EU-medlemsstater.

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244 (1999) og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

Omvendt udsteder lande som f.eks. Spanien og Irland ikke midlertidige førerkort. Spanien har fastsat strenge krav til bopæl og arbejdstilladelse for enhver udstedelse af førerkort. Letland har ikke modtaget nogen ansøgning om midlertidige førerkort, men ville ikke på forhånd antage, at en sådan foranstaltning ville have en negativ virkning på landets arbejdsmarked med tanke på, at der er mangel på førere.

Kommissionen har heller ikke modtaget oplysninger, der tyder på, at bestemmelsen har ført til driftsmæssige vanskeligheder eller forårsaget problemer i medlemsstaterne. Dette afspejler en gnidningsløs indarbejdning af bestemmelsen i de eksisterende rammer, og der er tilsyneladende ingen negative virkninger på forordningens mål.

Konklusion

Muligheden for at udstede midlertidige førerkort har vist sig at hjælpe med at imødekomme særlige behov på arbejdsmarkedet inden for EU's transportsektor uden at skabe negativ virkninger. Resultaterne viser, at mens udbredelsen af denne foranstaltning har været begrænset til syv medlemsstater, blev der i alt udstedt 4 459 midlertidige førerkort i 2022 og 2023. Ingen medlemsstat udstedte over 2,6 % af samtlige førerkort, der blev udstedt i samme periode, som midlertidige førerkort. Analysen viser, at førere med sædvanlig bopæl i Indien, Filippinerne og Ukraine var de primære modtagere af disse midlertidige førerkort i hele EU.

Det er derfor Kommissionens opfattelse, at udstedelsen af midlertidige førerkort i øjeblikket er effektiv og ikke medfører negative virkninger for arbejdsmarkedet. Medlemsstaterne kan drage fordel af bestemmelsen, som kan gøre det lettere for dem at reagere på manglen på førere, forudsat at EU-retten, herunder EU's arbejds- og immigrationsret, overholdes fuldt ud. Kommissionen vil også fortsat benytte den sociale dialog til at drøfte mulige politiske konsekvenser af resultaterne i denne rapport.

Endelig har bestemmelsen også bidraget til at støtte 540 ukrainske førere, så de kunne fortsætte deres aktiviteter som erhvervschauffører i perioden umiddelbart efter begyndelsen på Ruslands angrebskrig mod Ukraine.