



Brussel, 23.7.2024
COM(2024) 309 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

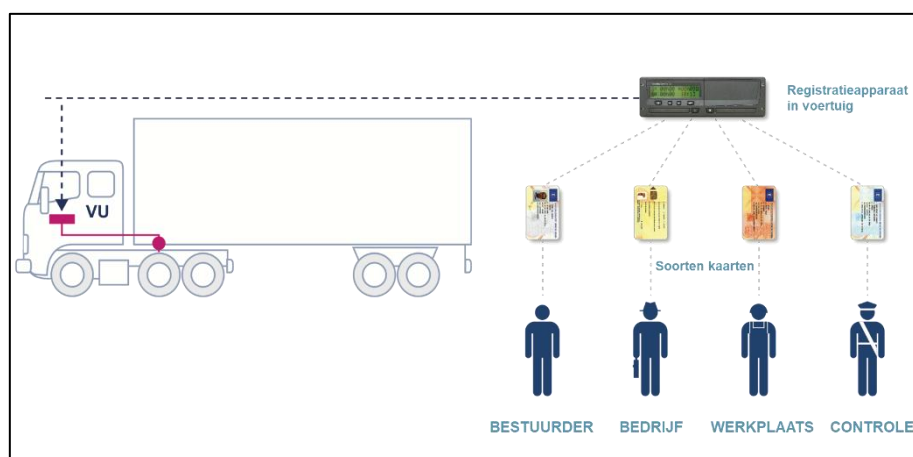
**over de afgifte van tijdelijke bestuurderskaarten door de lidstaten overeenkomstig
artikel 26, lid 4, van Verordening (EU) nr. 165/2014**

Inleiding

De tachograaf is het apparaat dat rijtijden, onderbrekingen en rusttijden registreert, evenals andere perioden waarin bestuurders die goederen of personen over de weg vervoeren aan het werk en beschikbaar zijn. De tachograaf heeft tot doel controles op de naleving van de EU-regels mogelijk te maken om vermoeidheid van de bestuurder te voorkomen en bij te dragen tot goede arbeidsomstandigheden, verkeersveiligheid en eerlijke concurrentie. Tachografen worden geïnstalleerd in bepaalde voertuigen die worden gebruikt voor het vervoer van goederen of personen dat binnen de reikwijdte van Verordening (EG) nr. 561/2006¹ betreffende de rij- en rusttijden valt, en die in de EU zijn ingeschreven². Het digitale tachograafstelsel van de EU wordt ook gebruikt in de ruimere Europese en Centraal-Aziatische regio in het kader van de *Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg* ("AETR")³.

Het digitale tachograafstelsel werkt voornamelijk op basis van een tachograafkaart die in de voertuigunit wordt ingebracht. Tachograafkaarten kunnen worden afgegeven aan bestuurders, controlefunctionarissen, bedrijven, werkplaatsen en installateurs, elk met hun eigen doel. Een van de pijlers van het EU-tachograafstelsel is het beginsel van interoperabiliteit tussen voertuigunits en kaarten.

Figuur 1. De tachograafvoertuigunit (VU) en soorten tachograafkaarten (bron: JRC)



Bestuurderskaarten worden door de lidstaten afgegeven aan bestuurders die activiteiten verrichten die binnen de reikwijdte van Verordening (EU) nr. 561/2006 vallen. Op die kaarten worden elektronische gegevens opgeslagen over de activiteiten van de bestuurder, met inbegrip van de rij- en rusttijden, de snelheid en de afgelegde afstand. Het afgifteproces waarborgt dat bestuurders houder zijn van één enkele, persoonlijke bestuurderskaart om een voertuig met een digitale tachograaf te bedienen. Dat systeem vergemakkelijkt niet alleen een efficiënt toezicht

¹ Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PBL 102 van 11.4.2006, blz. 1).

² Overeenkomstig artikel 2 van Verordening (EG) nr. 561/2006 is dit van toepassing op voertuigen die zijn ontworpen voor het vervoer van meer dan negen personen met inbegrip van de bestuurder, op voor het vervoer van goederen gebruikte voertuigen met een massa van meer dan 3,5 ton, en vanaf 1 juli 2026 op voertuigen met een massa van meer dan 2,5 ton die goederen vervoeren in het kader van internationaal vervoer of cabotagevervoer.

³ Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg (AETR) (PBL 95 van 8.4.1978, blz. 1).

op de naleving van de EU-regelgeving voor wegvervoer, maar draagt ook bij tot het welzijn van bestuurders door rusttijden te handhaven en het risico te beperken op ongevallen die te wijten zijn aan vermoeidheid. Een bestuurderskaart wordt afgegeven door de lidstaat waar de bestuurder zijn “gewone verblijfplaats” heeft. In bepaalde gevallen en op basis van de definitie van “gewone verblijfplaats” in Verordening (EU) nr. 165/2014⁴ is het mogelijk dat bestuurders uit derde landen bij aankomst in de Unie hun “gewone verblijfplaats” niet onmiddellijk kunnen aantonen. In dergelijke gevallen staat artikel 26, lid 4, van Verordening (EU) nr. 165/2014 de lidstaten toe een niet-vernieuwbare, tijdelijke bestuurderskaart met een geldigheidsduur van ten hoogste 185 dagen af te geven aan bestuurders die hun gewone verblijfplaats niet in een lidstaat of in een staat die partij is bij de AETR hebben. Dankzij die bepaling kunnen de inspanningen worden ondersteund om specifieke tekorten in de beschikbaarheid van bestuurders in de EU aan te pakken.

Dit verslag bevat een analyse van de bevindingen op basis van artikel 26, lid 4, van Verordening (EU) nr. 165/2014 aangaande de praktijken en ervaringen van de lidstaten bij de afgifte van die tijdelijke bestuurderskaarten. Het onderzoek omvat zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens die bij de lidstaten zijn verzameld. In dit verslag, dat uit verschillende delen bestaat, worden de bredere implicaties voor de interne markt en de arbeidsmobiliteit van de EU besproken. In deel I wordt nader ingegaan op de procedure die de Commissie heeft gebruikt om gegevens te verzamelen. In deel II wordt de wet- en regelgeving voor de tijdelijke bestuurderskaart beschreven, met inbegrip van de wijze waarop deze bepaling Oekraïense bestuurders heeft geholpen onmiddellijk na het begin van de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne. In deel III worden gegevens geanalyseerd over de uitgifte en het gebruik van die kaarten. In deel IV worden de gevolgen van die bepalingen voor de vervoerssector en de dynamiek van de arbeidsmarkt geëvalueerd, met name in het licht van het tekort aan bestuurders en de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne.

I. Gegevensverzameling door de Commissie

Dit verslag over de toepassing van artikel 26, lid 4, van Verordening (EU) nr. 165/2014 is gebaseerd op nationale gegevens over de afgifte van tijdelijke tachograafkaarten voor bestuurders in de periode 2022-2023. Tussen 2014 en 2022 hield de Commissie regelmatig toezicht op de toepassing van dit lid, waarbij uit de gegevens bleek dat er een verwaarloosbaar aantal tijdelijke bestuurderskaarten werd afgegeven. Bijgevolg is dit het eerste verslag van de Commissie over de toepassing van deze bepaling, in de periode 2022-2023.

De lidstaten werd verzocht gegevens over de periode 2022-2023 in te dienen op basis van een korte vragenlijst van de Commissie. De vragen waren ingedeeld in drie categorieën: i) algemene informatie over de afgegeven tijdelijke bestuurderskaarten, ii) nationaliteit/land van gewone verblijfplaats van de bestuurders aan wie tijdelijke bestuurderskaarten werden afgegeven en iii) mogelijke gevolgen van de afgifte van tijdelijke bestuurderskaarten voor de arbeidsmarkt. Alle lidstaten hebben op verzoek van de Commissie gegevens verstrekt.

II. Wet- en regelgeving

⁴ Verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en van de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (*PB L 60 van 28.2.2014, blz. 1*).

Tachograafkaarten voor bestuurders zijn persoonlijk en uniek, en maximaal vijf jaar geldig. De kaarten worden afgegeven door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de bestuurder zijn gewone verblijfplaats heeft, zodat elke bestuurder op unieke wijze wordt geïdentificeerd en aan de EU-normen voldoet. AETR-landen van buiten de EU hebben soortgelijke afgifteprocedures aangenomen, zodat hun bestuurders onder gelijkwaardige veiligheids- en regelgevingsvoorwaarden aan het wegvervoer in de EU kunnen deelnemen. Volgens artikel 26, lid 4, van Verordening (EU) nr. 165/2014 mogen de lidstaten een tijdelijke, niet-vernieuwbare bestuurderskaart met een geldigheidsduur van ten hoogste 185 dagen afgeven aan bestuurders die hun gewone verblijfplaats niet in een lidstaat of in een staat die partij is bij de AETR hebben. Volgens die bepaling moet de bestuurder een arbeidsrechtelijke verhouding hebben met een in de lidstaat van afgifte gevestigde onderneming en, voor zover Verordening (EG) nr. 1072/2009⁵ van toepassing is, een bestuurdersattest overleggen.

Dat mechanisme biedt de lidstaten de flexibiliteit om de mobiliteit van bestuurders te ondersteunen, onder voorbehoud van verdere controles, onder meer van de kwalificaties van bestuurders. Bestuurders kunnen daardoor ook een nieuwe aanvraag indienen zodra ze aan de voorwaarden voor de vaststelling van een “gewone verblijfplaats” in de zin van de verordening hebben voldaan.

In 2022 hebben de diensten van de Commissie op verzoek van verschillende lidstaten richtsnoeren over die bepaling verstrekt, waardoor het bij wijze van uitzondering mogelijk werd om tijdelijke bestuurderskaarten af te geven aan bestuurders die hun gewone verblijfplaats in Oekraïne hebben, hoewel Oekraïne partij is bij de AETR⁶. Het ging om een aanpassing aan de uitzonderlijke omstandigheden waarin Oekraïense bestuurders zich bevonden, waardoor hun integratie in de vervoerssystemen van de EU werd vergemakkelijkt tijdens een crisisperiode; Oekraïne kon immers niet worden beschouwd als een “gewone” verblijfplaats terwijl zijn grondgebied werd aangevallen door Rusland.

III. Overzicht van de afgifte van tijdelijke bestuurderskaarten door de lidstaten

In de periode 2022-2023 hebben 7 lidstaten tijdelijke bestuurderskaarten afgegeven aan bestuurders die hun gewone verblijfplaats in een “niet-AETR-land” hebben: Tsjechië, Estland, Kroatië, Litouwen, Polen, Roemenië en Slovenië. Alle andere lidstaten meldden dat ze niet de mogelijkheid bieden om tijdelijke kaarten af te geven of dat ze in die periode geen tijdelijke kaarten hebben afgegeven.

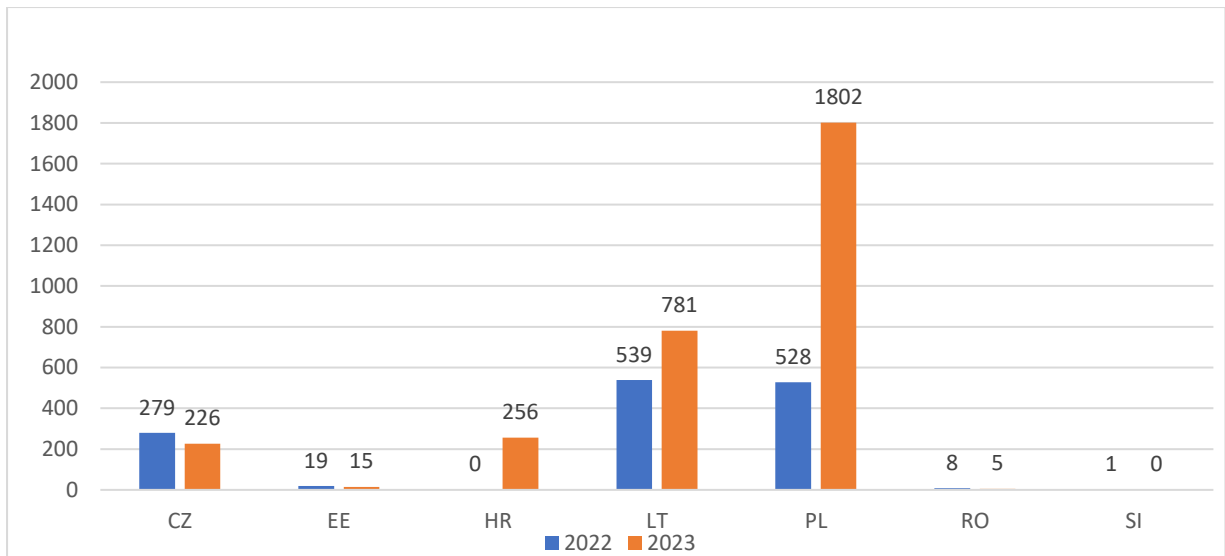
In 2022 en 2023 werden in totaal 4 459 tijdelijke bestuurderskaarten afgegeven⁷. Het aantal afgegeven tijdelijke bestuurderskaarten verschilt aanzienlijk van land tot land: 1 in Slovenië, 13 in Roemenië, 34 in Estland, 256 in Kroatië, 505 in Tsjechië, 1 320 in Litouwen en 2 330 in Polen. Figuur 2 toont het aantal tijdelijke bestuurderskaarten dat in de periode 2022-2023 per land is afgegeven.

Figuur 2. Totaal aantal tijdelijke bestuurderskaarten dat in 2022 en 2023 in de EU is afgegeven, per lidstaat van afgifte

⁵ Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg (*PB L 300 van 14.11.2009, blz. 72*).

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

⁷ Van die 4 459 tijdelijke bestuurderskaarten werden er 19 onbedoeld afgegeven aan bestuurders die hun gewone verblijfplaats in een AETR-land buiten de EU hebben.

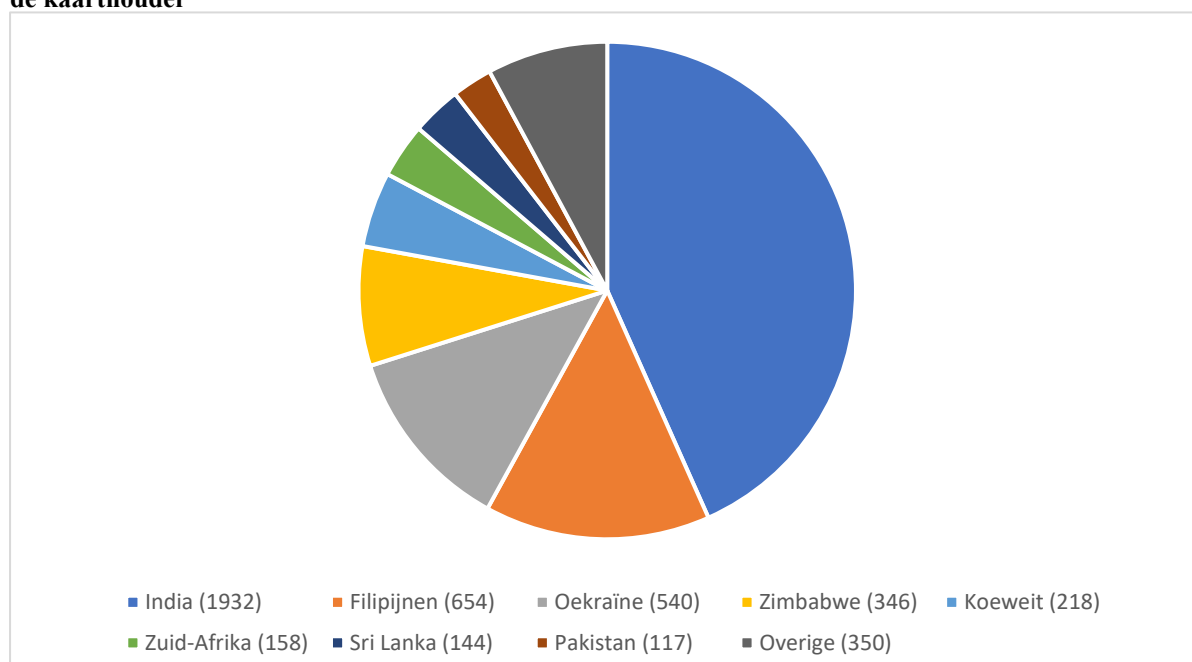


Tegelijk bleef het aandeel tijdelijke bestuurderskaarten laag ten opzichte van het totaal aantal afgegeven bestuurderskaarten: Litouwen was koploper met 2,6 %, gevolgd door Polen met 0,6 % en Tsjechië met 0,3 %.

Nader onderzoek wees uit in welke landen de meeste bestuurders aan wie tijdelijke bestuurderskaarten werden afgegeven, hun gewone verblijfplaats hebben. India kwam het meest voor, met in totaal 1 932 kaarten over de beide jaren. Daarna volgden de Filipijnen met 654 afgegeven kaarten; Oekraïne was goed voor 540 kaarten. Andere veel voorkomende gewone verblijfplaatsen waren Zimbabwe (346), Koeweit (218), Zuid-Afrika (158), Sri Lanka (144) en Pakistan (117).

De gegevens laten significante tendensen zien in de verschillende EU-landen. In Tsjechië en Estland werden in die twee jaar de meeste tijdelijke kaarten afgegeven aan bestuurders uit Oekraïne. In Litouwen en Polen werden de meeste tijdelijke kaarten afgegeven aan bestuurders die hun gewone verblijfplaats in India hadden. In Kroatië, Litouwen en Polen werd daarnaast een aanzienlijk aantal tijdelijke kaarten afgegeven aan bestuurders uit de Filipijnen. Ook aan bestuurders met gewone verblijfplaats in Zimbabwe werd in Polen een aanzienlijk aantal kaarten afgegeven. Figuur 3 geeft een overzicht van het aantal afgegeven kaarten op basis van het land waar de bestuurders hun gewone verblijfplaats hebben.

Figuur 3. Tijdelijke bestuurderskaarten afgegeven in 2022-2023, naar land van gewone verblijfplaats van de kaarthouder



Voor de 350 “overige” kaarten die werden afgegeven, hadden de bestuurders hun gewone verblijfplaats in de volgende landen: Nepal (70), Verenigde Arabische Emiraten (51), Qatar (49), Kosovo* (32), Brazilië (37), Tunesië (19), Uganda (12), Bangladesh (10), Saudi-Arabië en Albanië (elk 9), Marokko (8), Belarus en Colombia (elk 7), Egypte (5), Cuba en Rwanda (elk 4), Iran (3), Botswana en Georgië (elk 2), Ghana, Paraguay, Syrië, Oezbekistan en Argentinië (elk 1)⁸.

IV. Evaluatie van het effect van de bepalingen op de vervoerssector en de arbeidsmarkt

Op basis van de analyse van de administratieve praktijken in verband met de afgifte van tijdelijke bestuurderskaarten volgens Verordening (EU) nr. 165/2014 kan een duidelijk patroon van beperkt gebruik en uiteenlopende effecten op de nationale arbeidsmarkten worden vastgesteld. Deze analyse omvat antwoorden van lidstaten die tijdelijke bestuurderskaarten hebben afgegeven en van lidstaten die dat niet hebben gedaan.

De meeste landen die tijdelijke bestuurderskaarten hebben afgegeven, waaronder Tsjechië, Estland, Litouwen, Roemenië en Slovenië, hebben geen bijkomende nationale wettelijke voorwaarden gerapporteerd die verder gaan dan wat in de EU-regelgeving is vastgelegd om een tijdelijke bestuurderskaart te kunnen aanvragen. Evenzo geven die landen niet meer dan eens een tijdelijke bestuurderskaart af aan dezelfde persoon. Het effect op de nationale arbeidsmarkt van dergelijke kaarten werd over het algemeen als verwaarloosbaar beschouwd; Estland merkte een klein maar noodzakelijk positief effect op het tekort aan bestuurders. Polen meldde een positief effect op zijn arbeidsmarkt, met name bij de aanpak van het acute tekort aan bestuurders, dat door de aanvalsoorlog tegen Oekraïne nog erger was geworden. Dat wijst

⁸ De kaarten die werden afgegeven aan bestuurders met gewone verblijfplaats in Albanië, Belarus, Georgië en Oezbekistan, werden onbedoeld door EU-lidstaten afgegeven.

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

erop dat tijdelijke bestuurderskaarten kunnen helpen om het tekort aan arbeidskrachten gedeeltelijk aan te pakken.

Landen als Spanje en Ierland geven daarentegen geen tijdelijke bestuurderskaarten af. Spanje stelt voor de afgifte van een bestuurderskaart strenge eisen inzake verblijfs- en werkvergunningen. Letland heeft geen aanvragen voor tijdelijke bestuurderskaarten ontvangen, maar verwacht niet dat de maatregel negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt zou hebben, gezien het tekort aan bestuurders.

Voorts heeft de Commissie geen aanwijzingen dat deze bepaling tot operationele problemen heeft geleid of problemen in de lidstaten heeft veroorzaakt. Dat wijst op een soepele integratie van de bepaling in de bestaande kaders en de kennelijke afwezigheid van negatieve gevolgen voor de doelstellingen van de verordening.

Conclusie

De mogelijkheid om tijdelijke bestuurderskaarten af te geven, lijkt te helpen om specifieke problemen op de arbeidsmarkt van de vervoerssector in de EU op te lossen, zonder dat dit negatieve gevolgen heeft. Hoewel slechts 7 lidstaten de maatregel hebben toegepast, blijkt uit de bevindingen dat in 2022 en 2023 in totaal 4 459 tijdelijke bestuurderskaarten zijn afgegeven. In geen enkele lidstaat bedroeg het aandeel tijdelijke bestuurderskaarten meer dan 2,6 % van alle bestuurderskaarten die in die periode zijn afgegeven. Uit de analyse blijkt dat bestuurders die in de EU de meeste tijdelijke kaarten kregen, hun gewone verblijfplaats hadden in India, de Filipijnen en Oekraïne.

De Commissie is daarom van mening dat de afgifte van tijdelijke bestuurderskaarten momenteel doeltreffend is en geen negatieve gevolgen heeft voor de arbeidsmarkt. De lidstaten kunnen voordeel uit deze bepaling halen omdat ze gemakkelijker kunnen reageren op een tekort aan bestuurders, op voorwaarde dat het EU-recht, met inbegrip van de arbeids- en immigratiewetgeving, ten volle wordt nageleefd. De Commissie zal ook de sociale dialoog blijven gebruiken om mogelijke gevolgen van de bevindingen van dit verslag voor het beleid te bespreken.

Tot slot heeft deze bepaling 540 Oekraïense chauffeurs geholpen om onmiddellijk na het begin van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne hun beroepsactiviteiten voort te zetten.